EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

79-24-IS/24 En el Caso No. 79-24-IS Se acepta parcialmente la acción de incumplimiento No. 79-24-IS..... 2

1022-20-JP/24 En el Caso No. 1022-20-JP Se acepta la acción de protección..... 26

1387-17-EP/25 En el Caso No. 1387-17-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 1387-17-EP..... 56

255-18-EP/25 En el Caso No. 255-18-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 255-18-EP 93

Año I - Nº 22 - 118 páginas
Quito, lunes 14 de abril de 2025

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 79-24-IS/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

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

CASO 79-24-IS

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

SENTENCIA 79-24-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento y determina que la medida consistente en reincorporar al accionante a las filas policiales fue ejecutada de manera tardía. Además, respecto del auto emitido en fase de ejecución que dispuso las medidas de ascenso y pago de remuneraciones dejadas de percibir, esta Corte establece que el mismo es inejecutable por razones jurídicas al emitir nuevas medidas que pretenden reparar un cumplimiento tardío.

1. Antecedentes procesales

1. El 28 de febrero de 2011, Tony Geovanny Realpe Holguín presentó una acción de protección en contra de la Comandancia General de la Policía Nacional ("**Policía**") y la Procuraduría General del Estado porque se le dio de baja de la institución policial por ausencia ilegal al servicio por más de once días a pesar de que él indicó haber sido secuestrado. El proceso fue identificado con el número 08304-2011-0029.

2. El 21 de marzo de 2011, el Juzgado Cuarto de lo Civil y Mercantil Multicompetente con jurisdicción en el cantón Eloy Alfaro –actualmente, Unidad Judicial Multicompetente con sede en la parroquia Valdez del cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas ("**Unidad Judicial**")– aceptó la acción de protección y ordenó las siguientes medidas de reparación: (i) dejar sin efecto la resolución que le dio de baja al accionante de las filas policiales, (ii) su reintegro y "reconocerle el grado que debe ostentar" y (iii) el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el tiempo que fue separado de sus funciones.

3. El 12 de julio de 2011 y en sentencia de mayoría,[1] la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas ("**Sala**" o "**tribunal de apelación**") aceptó parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la Policía y dispuso el reintegro de Tony

[1] Los jueces que emitieron el voto de mayoría fueron Rigoberto Guzmán Vera y Joel Arias Vélez. El voto salvado fue realizado por Iván Guerrero Drouet.

Geovanny Realpe Holguín al servicio activo de la Policía "en su grado respectivo", con intervención del Ministro del Interior ("**Ministerio**") y de la Policía Nacional.[2]

4. El 26 de julio de 2011, la Policía presentó acción extraordinaria de protección (signada con el número 1799-11-EP) en contra de la sentencia de apelación. En auto de mayoría de 29 de noviembre de 2011, la Sala de Admisión de esta Corte inadmitió la misma.

5. En fase de ejecución, Tony Geovanny Realpe Holguín solicitó en varias ocasiones el cumplimiento de las sentencias emitidas.[3] En auto de 19 de agosto de 2020, la Unidad Judicial dispuso que las entidades accionadas den cumplimiento de lo ordenado "es decir que se proceda con el reintegro de las filas policiales en el grado de sub-teniente al [accionante], bajo prevenciones de ley".

6. En escrito de 27 de agosto de 2020, Tony Geovanny Realpe Holguín solicitó a la Unidad Judicial delegar la verificación del cumplimiento de la sentencia de primera instancia a la Defensoría del Pueblo, lo cual fue aceptado en auto de 31 de agosto de 2020. En dicho auto, el juez ejecutor también dispuso que se dé cumplimiento de la sentencia emitida.

7. En escrito de 19 de noviembre de 2020, el Ministerio de Gobierno[4] alegó que el cumplimiento de la sentencia le correspondía a la Policía al ser un "procedimiento administrativo interno". En escrito de 15 de febrero de 2022, la Policía informó que el 20 de enero de 2021 se reintegró al accionante por lo que habría cumplido con la sentencia.

8. En escrito de 24 de mayo de 2022, Tony Geovanny Realpe Holguín alegó el cumplimiento defectuoso de la sentencia de instancia, pues "hasta la presente fecha únicamente se me ha reincorporado al servicio activo de la Policía Nacional". Señaló que no se lo habría ascendido ni pagado valor alguno. En auto de 8 de junio de 2022, el juez ejecutor ordenó que la Policía informe sobre el cumplimiento de la sentencia de apelación.

9. En escrito de 28 de mayo de 2024, Tony Geovanny Realpe Holguín solicitó al juez ejecutor remitir el expediente a la Corte Constitucional con un informe debidamente motivado de las razones del incumplimiento de la entidad demandada pues "han trascurrido más de trece años" sin ejecutarse de forma integral la sentencia emitida.

[2] En sede de apelación, el juicio se identificó con el número G-29383.
[3] Por ejemplo, los escritos de 31 de enero y 29 de marzo de 2012, 22 de marzo de 2013, 29 de octubre de 2014, 01 de julio y 02 de septiembre de 2020.
[4] Anteriormente, Ministerio del Interior.

10. El 10 de junio de 2024, Tony Geovanny Realpe Holguín ("**accionante**") presentó una demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.

11. En auto de 20 de junio de 2024, la Unidad Judicial ordenó que "previo a remitir el proceso a la Corte Constitucional" la Policía presente un informe respecto del cumplimiento de la sentencia de apelación, en el término de cinco días. En escritos de 09 y 30 de julio de 2024, Tony Geovanny Realpe Holguín solicitó que se siente razón de incumplimiento.

12. En escrito de 31 de julio de 2024, la Policía informó al juez ejecutor que se reincorporó al accionante por lo que no existiría una medida pendiente de ser cumplida.

13. En auto de 09 de septiembre de 2024, el juez ejecutor[5] modificó las medidas dispuestas luego de determinar que existió un retardo injustificado en el cumplimiento de las mismas. En consecuencia, ordenó que la Policía: (i) designe y coloque en el grado jerárquico que le corresponde al accionante, al igual que los otros oficiales de la sexagésima quinta promoción; y, (ii) el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde el 21 de marzo del 2011 hasta la fecha de su reintegro, como consecuencia del retardo en el cumplimiento (ver párrafo 19 *infra*). Además, en este auto también se dispuso la remisión del expediente a la Corte Constitucional.

14. El 16 de septiembre de 2024, la Policía remitió un escrito a la Unidad Judicial en el que indicó que la sentencia de apelación no mencionó que el grado ostentado por el accionante deba ser actualizado con los ascensos correspondientes y que para aquello se debe cumplir requisitos específicos.[6] Sobre la reparación económica, señaló que el accionante presentó dos demandas subjetivas en contra del Ministerio de Gobierno con la pretensión de obtener el cálculo de haberes económicos dejados de percibir como consecuencia de su baja de las filas policiales, las cuales fueron archivadas.[7]

15. El 20 de septiembre de 2024, el accionante informó al juez ejecutor que ha pasado más de trece años sin que se le haya ascendido al grado jerárquico de mayor de policía ni percibido pago alguno por las remuneraciones dejadas de percibir. En autos de 01 y 09 de octubre de 2024, el juez ejecutor confirmó el auto de 09 de septiembre de 2024,

[5] El juez ejecutor es Kleber Andrés Salcedo Tomalá.
[6] En el escrito también se indicó que el 08 de septiembre de 2022, la institución aceptó el pedido del accionante para ser calificado como idóneo y declarado cursante para la realización del curso de ascenso al inmediato grado superior.
[7] En el proceso 13802-2021-00296 se archivó la demanda porque la parte actora no aclaró ni completó la demanda. En el proceso 17811-2023-02520 se archivó la demanda debido a que del texto de la sentencia de apelación "no se evidencia disposición alguna respecto a reparación económica, para que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, realice liquidación de valores pendientes por el tiempo que el accionante estuvo separado de la institución policial".

remitió copias del expediente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Portoviejo y delegó nuevamente el seguimiento a la Defensoría del Pueblo.

2. Competencia

16. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Resoluciones cuyo incumplimiento se demanda

17. La sentencia de instancia, dictada el 21 de marzo de 2011, aceptó la demanda y estableció lo siguiente:

> Se dispone dejar sin efecto la resolución emitida el 18 de febrero 2006, y notificada el 26 de febrero del 2007, en la cual se dispuso la baja de las filas policiales del accionante TONY GEOVANNY REALPE HOLGUÍN, y se ordena el reintegro inmediato a las filas de la Policía Nacional del demandante a quien ordena reconocerle el grado que debe ostentar, sus haberes no percibidos desde el tiempo que fue separado de la institución policial, haciendo conocer dicha sentencia al Comandante General de la Policía Nacional y el Ministro del Interior.

18. La sentencia de apelación, emitida el 12 de julio de 2011, resolvió aceptar parcialmente el recurso de apelación y dispuso únicamente lo que sigue:

> Se ordena el reingreso al servicio activo de la Policía Nacional de [sic] accionante Subteniente de Policía de Línea TONY GEOVANNY REALPE HOLGUÍN, en su grado respectivo, debiendo cumplirse esta sentencia constitucional con intervención del Ministro del Interior y del Comandante General de la Policía Nacional.

19. El 09 de septiembre de 2024, en fase de ejecución, la Unidad Judicial emitió un auto en el que ordenó lo siguiente:

> a) Que la Comandancia General de la Policía Nacional Ecuador, en el término de cinco días, proceda a designar y colocar en el grado jerárquico que le corresponde al accionante Subteniente de Policía REALPE HOLGUIN TONY GEOVANNY, al igual a los otros oficiales de la sexagésima quinta promoción de oficiales de línea de la Policía Nacional. Que deberá ser cumplido bajo prevenciones legales del Art. 21 de la LOGJCC.
>
> b) Aun a pesar de que no se ha ordenado reparación económica en la sentencia de segunda instancia, por el retardo y por existir un incumplimiento de la sentencia de fecha 21 de marzo del 2011, el accionante debía haber sido reintegrado a las filas policiales en el año 2011 por ende recibir sus remuneraciones en el servicio a partir de dicha fecha de su

reintegro. Como medida de reparación económica se ordena: Que la Comandancia General de la Policía Nacional Ecuador, pague al accionante REALPE HOLGUIN TONY GEOVANNY, las remuneraciones que debió percibir desde el 21 de marzo del 2011 hasta la fecha de su reintegro al igual a los otros oficiales de la promoci[ó]n se[xagési]ma quinta promi[c]ión de oficiales de línea de la Policía Nacional. Por tratarse de compensación económica que debe pagar una institución pública, de conformidad a lo determinado en el Art. 19 de la [LOGJCC] y a las reglas jurisprudenciales establecidas en las sentencias 004-13-SAN-CC, Caso 0015-10-AN de 13 de junio de 2013 y 011-16-SIS-CC, Caso 0024-10-I de 22 de marzo de 2016, que se remita al Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Portoviejo a fin de que realicen la liquidación de los valores que debe percibir el accionante.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del accionante

20. El accionante realiza un recuento de lo actuado en el proceso de origen y cita diversas normas. A partir de ello, señala lo siguiente:

20.1. Su reintegro se dio aproximadamente diez años después de emitidas las sentencias. Señala que si las sentencias hubieran sido cumplidas a tiempo habría podido actualmente estar en el grado jerárquico que le corresponde ostentar –mayor de policía– al pertenecer a la sexagésima quinta promoción de oficiales de línea de la Policía. También señala que no pudo recibir todos los beneficios económicos y sociales –condecoraciones por años de servicio– que han recibido sus compañeros de promoción. Para lo cual solicita que se declare el cumplimiento defectuoso de esta medida (i) al no haberle reconocido el grado que debe ostentar y (ii) por la demora en el cumplimiento de esta medida.

20.2. La sentencia de primera instancia ordenó el pago de todos los haberes dejados de percibir más los beneficios de ley desde la separación de la institución, los cuales no ha percibido. Por lo cual, solicita que se declare el defectuoso cumplimiento de esta medida.

20.3. La Policía vulneró sus derechos a una carrera profesional, a la igualdad y no discriminación, a la progresividad en el ejercicio de los derechos, al trabajo, a la seguridad social, a una vida digna, a la seguridad jurídica, a la tutela judicial, a la igualdad de oportunidades para desarrollar su carrera profesional y a recibir los ascensos y a percibir las remuneraciones que le correspondían por el reiterado y defectuoso cumplimiento e incumplimiento alegado. Señala que la propia Policía reconoció que el Ministerio no emitió el acuerdo ministerial de reincorporación del accionante en su momento.

4.2. Del Ministerio y la Policía

21. En escrito de 13 de septiembre de 2024, el Ministerio del Interior informó a esta Corte que de la información remitida por la Policía a su institución[8] se desprende que se cumplió con la sentencia emitida pues el accionante ya fue reincorporado a las filas policiales al grado que le correspondía (subteniente) desde el 20 de enero de 2021 y actualmente está en proceso de ascenso al inmediato grado superior (teniente).

22. Sobre lo solicitado por el accionante a ser ascendido a mayor indica que esta medida no fue dispuesta en sentencia y que el ascenso se da solo cuando se cumplen los requisitos establecidos en el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, entre estos está el cumplir con el tiempo activo y efectivo.

23. Sobre la medida de reparación económica, informó que la sentencia de apelación tampoco ordenó reparación económica alguna y que, el accionante presentó dos demandas subjetivas en las que buscó la misma reparación económica (procesos 13802-2021-00296 y 17811-2023-02520), las cuales no fueron sustanciadas y se encuentran archivadas.

4.3. Informe de la Unidad Judicial

24. En escrito de 09 de octubre de 2024, el juez Kleber Andrés Salcedo Tomalá realizó un recuento de los antecedentes procesales e indicó a esta Corte que "en aplicación del art. 21 de LOGJCC realizó la modificación y modulación de las reparaciones ordenando que el pago de los haberes del accionante deben ser pagados desde la fecha que debió haber sido reintegrado, esto es desde el día 21 de marzo del 2011 hasta el 20 de enero del 2021, fecha en que fue emitida la resolución 2021-0096-DSPO-CG-PN". Finalmente señaló que no existió ningún tipo de retardo ni omisión de la debida diligencia por su parte, en la tramitación del proceso de ejecución.

5. Cuestión previa

25. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.[9] Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción

[8] Oficios PNDNATH-SPOL-CAPOL-2024-0477-INF, de 29 julio de 2024; y, PN-DNAJ-DAJ1094-2024-I y 2024-074-CsG-PN, de 10 de septiembre de 2024, suscritos por la Policía.
[9] En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que "las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos

de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.

26. En el presente caso, la acción de incumplimiento se presentó directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones.

27. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**RSPCCC**").[10]

28. En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

> [E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.

29. A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:

29.1. Impulso: La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.

---

de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC". CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 20.

[10] Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren, en su orden, a la presentación de la acción de incumplimiento iniciada por quien se siente afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente, y a la presentación a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

29.2. Requerimiento: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.

29.3. Plazo razonable: El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.

29.4. Negativa expresa o tácita del juez ejecutor: La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.

30. Partiendo de los antecedentes detallados en la sección primera de esta sentencia, se observa que el accionante promovió el cumplimiento de la sentencia ante la Unidad Judicial (ver párrafos 5, 6 y 8 *supra),* por tanto, cumple el requisito de impulso. De igual forma, se observa que el 28 de mayo de 2024 requirió el envío del expediente a la Corte Constitucional (ver párrafo 9 *supra*), por lo que cumple el requisito de requerimiento. Respecto al requisito de plazo razonable, su verificación está ligado al tiempo transcurrido y la complejidad de las medidas ordenadas en sentencia. En el caso concreto, considerando que la sentencia cuyo cumplimiento se exige causó ejecutoria el 15 de julio de 2011 y que la acción de incumplimiento se presentó el 10 de junio de 2024 –es decir aproximadamente trece años después–, esta Corte determina que se cumple el requisito de plazo razonable. Finalmente, se observa que frente al requerimiento de remisión del expediente la Unidad Judicial no lo hizo en el término dispuesto en el ordenamiento jurídico y, en su lugar, ordenó que la Policía se pronuncie nuevamente sobre el incumplimiento alegado y continuó con la ejecución de la sentencia, por lo que se cumple con el requisito de negativa del juzgador.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

31. Esta Corte ha señalado que, en las acciones de incumplimiento no corresponde conocer las posibles vulneraciones a derechos constitucionales que podrían encuadrarse en otro tipo de acciones. El objeto de la acción de incumplimiento es garantizar el cumplimiento de las sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales y decisiones dictadas por la Corte Constitucional, además de sancionar el incumplimiento de las sentencias señaladas o analizar la inejecutabilidad de las medidas dictadas. Por ende, el efectuar un análisis relativo a la declaración de vulneración de derechos constitucionales, implicaría desnaturalizar dicha garantía. Por lo expuesto, el cargo detallado en el párrafo 20.3 *supra* es improcedente y no corresponde que esta Corte formule un problema jurídico al respecto.

32. Por otro lado, en relación con los cargos desarrollados en los párrafos 20.1 y 20.2 *supra*, esta Corte considera oportuno mencionar que el accionante esgrime que no se han cumplido integralmente las sentencias de primera y segunda instancia. Al respecto, tal como se desprende de los antecedentes procesales, la sentencia que ha pasado en autoridad de cosa juzgada en la presente causa –por ende, susceptible de exigirse su cumplimiento– es la de segunda instancia. Esta sentencia, cabe recordarlo, modificó la decisión al aceptar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la Policía y dispuso como única medida de reparación el reintegro del accionante al respectivo grado jerárquico (ver párrafos 3 y 18 *supra*). De manera que el análisis de cumplimiento que realiza esta Corte se circunscribe al fallo emitido por el tribunal de apelación. Por lo tanto, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico: **La Policía ¿incumplió la sentencia emitida el 12 de julio de 2011?**

33. Por otra parte, en auto de 09 de septiembre de 2024, el juez ejecutor emitió nuevas medidas de reparación porque, en su opinión, la Policía habría cumplido la sentencia de manera tardía sin justificación alguna. También, el Ministerio alega que el juez ejecutor habría vulnerado el principio de inmutabilidad de las decisiones al emitir nuevas medidas de reparación en un auto de ejecución. En razón de estas alegaciones y en función de los antecedentes procesales detallados en la presente sentencia, esta Corte considera que también debe resolver el problema jurídico de, si **¿El auto emitido el 09 de septiembre de 2024 en fase de ejecución es inejecutable?**

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico: La Policía ¿incumplió la sentencia emitida el 12 de julio de 2011?

34. Para establecer si se produjo o no el alegado incumplimiento, a continuación se detalla la medida dictada en la sentencia de apelación (en función de la información constante en la sección 3, párrafo 18 *supra*): el reingreso al servicio activo de la Policía "en su grado respectivo" [**medida de reintegro**].

35. En relación con la medida señalada, corresponde a esta Corte verificar si las entidades demandadas reintegraron al accionante y si dicha medida fue cumplida de forma tardía como señala el accionante.

36. El accionante, en su demanda de acción de incumplimiento señaló que mediante resolución 2021-0096-DSPO-CG-PM, de 20 de enero de 2021, la Policía reincorporó al accionante a las filas policiales. Lo mismo es confirmado por la documentación que remitió el Ministerio del Interior (ver párrafo 21 *supra*). Por tanto, se constata que la

Policía cumplió con la medida dispuesta y la misma se encuentra ejecutada íntegramente.

37. Sin embargo, esta Corte observa que la reincorporación del accionante se efectuó 9 años y 6 meses después de la ejecutoría de la sentencia de apelación. Las entidades accionadas no expresaron ningún argumento para justificar el retardo excesivo en la reincorporación del accionante a las filas policiales. Si bien en la sentencia de apelación no se concedió un plazo para la medida de reparación a cumplirse, conforme a la jurisprudencia de este Organismo, las decisiones constitucionales deben cumplirse de manera inmediata.[11] El retardo en el incumplimiento de una medida de reparación y la falta de justificación para el retardo constituye un cumplimiento defectuoso por tardío.[12] La medida de reparación fue cumplida de forma tardía y sin justificación alguna; por lo que corresponde llamar la atención a la Policía Nacional y al Ministerio del Interior y ordenar que se realice una investigación interna destinada a determinar responsabilidades por el cumplimiento defectuoso de la medida de reparación.

38. El hecho de que la Policía se haya demorado por más de nueve años sin justificación en la reincorporación del accionante a la institución, le ha significado dejar de percibir remuneraciones y haberes sociales durante ese periodo, lo cual afecta también a sus ascensos y remuneraciones por antigüedad que al momento de su reintegro no le fue reconocido. Ante la tardanza en la ejecución de la sentencia en análisis corresponde emitir una medida de reparación integral, en ejercicio de las competencias que tiene la Corte Constitucional al conocer acciones de incumplimiento (ver párrafo 16 *supra*).[13]

39. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, la reparación integral procederá ante el daño material o inmaterial. Según este Organismo, dichas medidas de reparación deben adaptarse al caso particular, manteniendo un criterio de eficacia, proporcionalidad y principalmente, sin desconocer y afectar derechos de terceros.[14] De manera concordante, el artículo 165 de la LOGJCC reconoce que la Corte Constitucional puede emplear todas la facultades legales y constitucionales para hacer efectiva la sentencia incumplida y lograr la reparación integral de los daños causados a la o el solicitante.

[11] CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 46; y, CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 19.
[12] CCE, sentencia 56-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 38; y, CCE, sentencia 52-17-IS/22, 5 de mayo de 2022, párr. 40.
[13] En similar sentido se ha pronunciado la Corte en la sentencia 32-22-IS/24, de 03 de octubre de 2024, párr. 57.
[14] CCE, sentencia 306-16-EP/21, 24 de marzo de 2021, párr. 44.

40. En este caso, la Corte reconoce que, la actuación tardía de la Policía Nacional en el reintegro del accionante a la institución generó daños morales por las posibles expectativas y limitaciones al acceso a la jubilación, ascensos y promociones, los cuales requieren ser reparados. Por eso, en línea con su jurisprudencia, este Organismo estima pertinente que con el fin de reparar el daño inmaterial causado la Policía Nacional pague, en equidad, el valor de USD 9 000. Esta suma debe ser cancelada en el plazo máximo de 90 días, contando desde la notificación de la presente sentencia. Dicha suma deberá ser depositada en la cuenta bancaria que Tony Geovanny Realpe Holguín designe para el efecto. Para verificar el cumplimiento de esta medida, deberá presentar, en el mismo plazo, el respaldo del depósito correspondiente a esta Corte Constitucional.

7.2. Segundo problema jurídico: ¿El auto emitido el 09 de septiembre de 2024 en fase de ejecución es inejecutable?

41. Como se mencionó anteriormente, si bien la sentencia de 12 de julio de 2011 ordenó una sola medida de reparación, esta Corte debe verificar si el auto que fue emitido en fase de ejecución, el 09 de septiembre de 2024, es ejecutable o no, pues de serlo, se debería verificar también si las medidas dictadas en este fueron cumplidas.[15]

42. El auto de ejecución en cuestión emitió dos medidas de reparación que son las detalladas a continuación:

42.1. La designación y colocación en el grado jerárquico que le corresponde al accionante, "al igual [que] los otros oficiales de la sexagésima quinta promoción de oficiales de línea de la Policía Nacional" en el término de cinco días [**medida de ascenso**].

42.2. El pago de todas las remuneraciones que debió percibir desde el 21 de marzo del 2011 hasta la fecha de su reintegro "al igual [que] los otros oficiales de la promoci[ó]n se[xagési]ma quinta" por el retardo en el cumplimiento de las medidas ya que el accionante debía haber sido reintegrado a las filas policiales en el año 2011 y recibir sus remuneraciones a partir de dicha fecha. Para lo cual es necesario la intervención del "Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Portoviejo a fin de que realicen la liquidación de los valores

[15] CCE, sentencia 48-18-IS/22, párr. 20. En esta sentencia, la Corte estableció que "la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales ´abarca las actuaciones de las partes procesales y de la autoridad judicial encargada de la ejecución, en tanto estas se relacionen con el procedimiento de cumplimiento de la decisión constitucional´. En tal sentido, los autos emitidos en fase de ejecución, como el auto de 31 de octubre de 2017, pueden ser conocidos a través de la acción de incumplimiento".

> que debe percibir el accionante" [**medida de pago de las remuneraciones dejadas de percibir**].

43. Para responder al problema jurídico, esta Corte debe resolver si el juez ejecutor tenía competencia para emitir un auto de ejecución en el que se agregaron nuevas medidas de reparación –distintas a la dispuesta en sentencia– que no tenían un nexo causal con las vulneraciones de derechos establecidas en sentencia y que pretendían reparar el daño causado por el cumplimiento tardío de la medida de reintegro. Todo esto, sin perjuicio de sus facultades de modular las medidas de reparación ya dictadas para garantizar su cumplimiento efectivo, conforme la jurisprudencia de esta Corte.

44. En materia de garantías jurisdiccionales, la decisión adoptada por la Sala de la Corte Provincial al resolver el recurso de apelación de una acción de protección constituye la decisión definitiva que, una vez ejecutoriada, es inmutable y genera efectos de cosa juzgada. Como regla general, esta ya no puede ser modificada por los juzgadores que la emitieron. El artículo 21 de la LOGJCC establece que "durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas". Así también, esta Corte ha señalado que

> en la fase de cumplimiento de una sentencia de garantías jurisdiccionales, el juez ejecutor se encuentra facultado para excepcionalmente modificar la sentencia ya dictada, pero exclusivamente en lo que se refiere a las medidas de reparación y solo cuando determine que es necesaria su modificación en virtud del impacto de estas en las víctimas determinadas en la sentencia y sus familiares.[16]

45. Entonces, en la fase de cumplimiento de una sentencia de garantías jurisdiccionales, el juez de ejecución se encuentra facultado excepcionalmente para modificar las medidas de reparación ya dictadas con el fin de lograr el cumplimiento íntegro de la sentencia emitida. No obstante, como se ha señalado anteriormente, el juez ejecutor no está habilitado para disponer nuevas medidas de reparación integral que no guarden un nexo causal con la vulneración de derechos declarada en sentencia y que tengan

[16] CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 54. Véase también sentencia 38-19-IS/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 45. Se debe aclarar que los jueces constitucionales tienen la facultad de modular sus decisiones de manera altamente motivada, al respecto, esta Corte ha explicado que "los jueces de instancia tienen atribuciones modulativas. Cuestión que ocurre cuando durante el seguimiento de la decisión verifiquen que las circunstancias fácticas o jurídicas han cambiado y que la medida dispuesta no logra restituir el goce del derecho transgredido o regresar al estado anterior a la vulneración, en estos casos, el operador judicial puede evaluar el impacto en las víctimas y sus familiares para que de manera excepcional y altamente motivada modifique las medidas. Merece la pena recordar que esta facultad no puede afectar la esencia del fallo constitucional (inmutabilidad de la sentencia) o desnaturalizar la reparación integral […]".

como objeto reparar los daños ocasionados por el cumplimiento tardío de una sentencia.

46. En el presente caso, la Corte observa que el juez ejecutor no modificó la medida dispuesta en la sentencia de apelación sobre el reintegro del accionante para la ejecución integral de la misma, sino que agregó dos nuevas medidas de reparación para reparar el cumplimiento tardío, a saber: (i) la económica –la cual ya había sido negada en fase de apelación– y (ii) la de ascenso al mismo grado que los otros oficiales de la promoción sexagésima quinta.

47. En sentencia 86-11-IS/19, la Corte Constitucional determinó que una sentencia no es ejecutable por razones jurídicas cuando incurre en un vicio procesal grave e insubsanable que la hace incompatible con los preceptos constitucionales y afecta su validez.[17] Por estas razones, se enerva la institución de la cosa juzgada y procede la declaratoria de inejecutabilidad de las medidas impuestas.[18] Por analogía, los autos de ejecución que emitan medidas de reparación como consecuencia de un vicio procesal grave e insubsanable se tornan también en inejecutables.

48. Un vicio procesal grave e insubsanable constituye un error notorio que sobrepasa los márgenes de debate acerca de la valoración probatoria, la interpretación de los hechos o la aplicación de las normas. En una acción de incumplimiento, la determinación que un auto es inejecutable por razones jurídicas se fundamenta principalmente en la siguiente razón: al ser la Corte Constitucional el máximo órgano de administración de justicia en materia constitucional, no es procedente que ordene la ejecución de un auto que contiene un vicio tan grave e insubsanable que resulta contrario al ordenamiento jurídico, y especialmente a la Constitución.

49. En el caso concreto se identifica que existió un vicio procesal grave e insubsanable pues, en ningún supuesto la norma o la jurisprudencia de este Organismo autorizan a un juez ejecutor a emitir nuevas medidas que no estén vinculadas causalmente con la vulneración de derechos establecida en la sentencia y cuyo propósito sea reparar un daño generado por el cumplimiento defectuoso de la misma. Esta Corte no observa que las medidas de ascenso y de pago de las remuneraciones dejadas de percibir sean medidas conducentes a garantizar el cumplimiento integral de la decisión emitida el 12 de julio de 2011 en la que únicamente se dispuso el reintegro del accionante –es decir que esta Corte no considera que el juez ejecutor ejerció sus facultades de modulación de las medidas de reparación dictadas en la sentencia de apelación–. En

[17] CCE, sentencia 86-11-IS/19, 19 de julio de 2019, párr. 28.
[18] *Ibid*, párr. 31.

definitiva, el juez ejecutor actuó en contravención del artículo 21 de la LOGJCC e inobservó la jurisprudencia de esta Corte establecida en la sentencia 2231-22-JP/23.

50. De manera que, el auto de 09 de septiembre de 2024 es inejecutable por razones jurídicas por lo que, no corresponde a esta Corte analizar su cumplimiento y ordenar una eventual ejecución del mismo. En consecuencia, esta Corte debe disponer también el archivo del proceso de cuantificación de la reparación económica ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Portoviejo.

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 de incumplimiento **79-24-IS**.

2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso, por tardío, de la medida de reparación de reintegro dictada en la sentencia de 12 de julio de 2011 por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas.

3. **Declarar** que el auto de ejecución emitido el 09 de septiembre de 2024 es inejecutable en los términos señalados en los párrafos 49 y 50 de la presente sentencia. En consecuencia, se dispone notificar con esta sentencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Portoviejo para que archive el proceso de cuantificación de la reparación económica.

4. **Disponer**, como medida de reparación integral, que la Policía Nacional –en coordinación con el Ministerio del Interior– pague, en equidad, el valor de USD 9 000. Esta suma debe ser cancelada en el plazo máximo de 90 días, contando desde la notificación de la presente sentencia. Dicha suma deberá ser depositada en la cuenta bancaria que Tony Geovanny Realpe Holguín designe para el efecto. Para verificar el cumplimiento de esta medida, deberá presentar, en el mismo plazo, el respaldo del depósito correspondiente a esta Corte Constitucional.

5. **Realizar** un severo llamado de atención a la Policía Nacional y al Ministerio del Interior por el cumplimiento defectuoso de la sentencia constitucional de 12 de julio de 2011.

6. **Ordenar** que la Policía Nacional y el Ministerio del Interior realicen una investigación interna destinada a determinar responsabilidades y sanciones por

el incumplimiento y cumplimiento defectuoso señalado. Las entidades informarán el cumplimiento de esta medida en el término de 90 días.

7. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.

8. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 79-24-IS/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El 08 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 79-24-IS/24. En la misma se resolvió la acción de incumplimiento presentada por Tony Geovanny Realpe ("**accionante**") en contra de la Policía Nacional quien alegó el incumplimiento de la sentencia de 12 de julio de 2011 ("**sentencia impugnada**") emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas ("**Sala de la Corte Provincial**") en el marco del proceso de acción de protección signado con el número 08304-2011-0029.

2. En la referida sentencia, el Pleno de la Corte resolvió, en sentencia de mayoría, aceptar parcialmente la acción de incumplimiento *in examine* al verificar que existió un cumplimiento tardío respecto a la medida de reparación ordenada en sentencia. En virtud de esto, dictaminó una medida de reparación integral a favor del accionante. Asimismo, verificó que, mediante auto de 9 de septiembre de 2024, emitido en fase de ejecución, se dispusieron nuevas medidas de reparación y, por ende, determinó que es inejecutable por razones jurídicas. Disiento de la decisión de mayoría conforme explicaré a continuación.

2. Análisis

3. Conforme se señala en los párrafos 17 y 34 de la sentencia de mayoría, la Sala de la Corte Provincial ordenó en la sentencia impugnada como medida de reparación el reintegro del accionante al servicio activo de la Policía Nacional en su grado respectivo ("**medida de reparación**").

4. Mi desacuerdo con la sentencia de mayoría se sustenta en primer lugar, en el análisis realizado en el párrafo 37, donde se determina que existió un cumplimiento defectuoso por tardío de la medida de reparación. Si bien concuerdo con que se configuró un cumplimiento tardío, pues existió un retardo por parte de la Policía Nacional de 9 años y 6 meses en cumplir, discrepo con señalar que es **defectuoso**. Esto en virtud de que un cumplimiento defectuoso se configura cuando no existe una justificación que sustente el retardo y, a mi criterio, sí existió sustento por parte de la Policía Nacional para justificar su demora en cumplir lo que ordenó la sentencia impugnada.

5. La afirmación realizada en el párrafo anterior tiene fundamento en lo siguiente: el Ministerio del Interior el 13 de septiembre de 2024 presentó un escrito ante esta Corte con anexos en los cuales constan dos informes presentados por la Policía Nacional: **(i)** informe número DNATH-SPOL-CAPOL-2024-0477-INF de 29 de julio de 2024; e, **(ii)** informe número PN-DNAJ-DAJ-1094-2024-I de 10 de septiembre de 2024 ("**informes**"). El primero es un informe realizado por la Dirección Nacional de Administración de Talento Humano de la Policía Nacional respecto al cumplimiento de la sentencia, es decir, sobre la reincorporación del accionante a la institución. El segundo es un informe jurídico sobre el estado de la causa en el cual se narran todas las acciones realizadas por la Policía Nacional que conllevaron al cumplimiento de la sentencia.

6. Por ende, retomando la afirmación realizada en el párrafo 4 *supra*, considero que ambos informes aportan argumentos que justifican por qué la Policía Nacional se demoró en el cumplimiento de la sentencia. Incluso se puede evidenciar que, desde un primer momento, la Policía Nacional emprendió acciones para cumplir con el reintegro del accionante, pues de los informes previamente señalados se evidencia que desde que se dictó la sentencia de primera instancia, el Consejo Superior de la Policía Nacional dio inicio al proceso de reincorporación cuando emitió la resolución 2011-0651-CS-PN de 30 de mayo de 2011 en la cual resolvió solicitar al Ministerio de Gobierno y Policía dejar sin efecto el decreto ejecutivo 205, mediante el cual se dio de baja al accionante de las filas policiales. Asimismo, se constata que una vez dictada la sentencia impugnada, donde también se ordenó el reintegro del accionante, la policía emitió la resolución 20II-1009-CS-PN de octubre de 2011 de la cual se desprende que continuó con el proceso de reincorporación.

7. En el mismo sentido y con base en lo señalado, tampoco concuerdo con los párrafos 38 al 40 donde se ordena el pago en equidad de USD 9 000. Para ello, la sentencia de mayoría toma como sustento que existió una demora **sin justificación** en el cumplimiento de la medida de reparación y que esto, a su vez, generó daños morales por las expectativas y limitaciones al acceso a la jubilación, ascensos y promociones del accionante.

8. Respecto a la generación de daños morales, de los informes referidos en el párrafo 5 *supra*, también se verifica que el accionante ya ha sido calificado como idóneo y declarado cursante para la realización del curso de ascenso al inmediato grado superior, por lo que se encuentra en proceso de ascenso. Con lo cual se puede ver que no se han afectado sus expectativas, ni se ha limitado su acceso a ascensos y promociones.

9. Por lo tanto y en concordancia con lo estipulado en el presente voto salvado, discrepo con los siguiente puntos del decisorio de la sentencia de mayoría: **(i)** con el punto 2, en lo concerniente a la declaración del cumplimiento de la medida como **defectuoso**; **(ii)** con todo el punto 4 que ordena pagar los USD 9000 en equidad; **(iii)** con todo el punto 5 que realiza un llamado de atención a la Policía Nacional y al Ministerio del Interior por el cumplimiento defectuoso de la sentencia impugnada; y, **(iv)** con todo el punto 6, que ordena realizar una investigación interna destinada a determinar responsabilidades y sanciones por el incumplimiento y cumplimiento defectuoso de la sentencia impugnada.

10. Con base en las consideraciones anteriormente expuestas, respetuosamente presento este voto salvado.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET

Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2024.11.25 13:08:27 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 79-24-IS, 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

7924IS-75d14

Caso Nro. 79-24-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado 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

Auto de ampliación 79-24-IS/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 06 de febrero de 2025.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional los escritos presentados el 27 y 29 de noviembre y 24 y 30 de diciembre de 2024, por la Policía Nacional del Ecuador ("**Policía**"), por Tony Geovanny Realpe Holguín ("**accionante**") y el Ministerio del Interior ("**Ministerio**"). El Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 06 de febrero de 2025, dentro de la causa **79-24-IS**, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes

1. El 10 de junio de 2024, el accionante presentó una demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional en relación con las sentencias de 21 de marzo de 2011 y de 12 de julio de 2011, así como con el auto emitido en fase de ejecución el 09 de septiembre de 2024, dentro del proceso 08304-2011-0029. En la sentencia de primera instancia, se aceptó la acción de protección presentada en contra de la Policía y la Procuraduría General del Estado ("**PGE**"), por lo que se dispuso dejar sin efecto la resolución que causó la baja del accionante de las filas policiales y se ordenó su reintegro, además del pago de los haberes dejados de percibir. En la sentencia de apelación, se aceptó parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la Policía, ordenándose únicamente el reintegro del accionante. Por su parte, en el auto de ejecución, se dispuso su designación y colocación en el grado jerárquico que correspondiente –mayor–, así como el pago de todas las remuneraciones dejadas de percibir.

2. El 08 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia 79-24-IS/24, en la que resolvió aceptar parcialmente la acción de incumplimiento declarando el cumplimiento defectuoso por tardío de la medida de reintegro por lo que realizó un severo llamado de atención a la Policía y al Ministerio y ordenó que dichas instituciones realicen una investigación interna destinada a determinar responsabilidades y sanciones. Además, declaró que el auto de ejecución emitido el 09 de septiembre de 2024 es inejecutable y dispuso como medida de reparación integral el pago, en equidad, de USD 9 000. El 26, 27 y 28 de noviembre de 2024, la Secretaría General de la Corte Constitucional notificó la sentencia a las partes procesales.[1]

[1] El 26 de noviembre de 2024 se notificó a los correos electrónicos del accionante, de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en la parroquia Valdez del cantón Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, de la Policía, del Ministerio y de la PGE. El 27 de noviembre de 2024 se notificó mediante oficios a la Unidad Judicial, a la Policía y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí. El 28 de noviembre de 2024 se notificó mediante oficio al Ministerio.

3. El 27 de noviembre de 2024, la Policía presentó un escrito en el que autorizó abogados. El 29 de noviembre de 2024, el accionante presentó tres escritos solicitando la ampliación de la sentencia antes mencionada.[2] El 24 y 30 de diciembre de 2024, la Policía y el Ministerio del Interior remitieron a esta Corte escritos en los que informaron sobre el cumplimiento de la sentencia constitucional.

2. Oportunidad

4. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se puede solicitar la ampliación de las sentencias y dictámenes emitidos por esta Corte en el término de tres días contados desde su notificación.

5. El pedido de ampliación fue presentado el 29 de noviembre de 2024 respecto de la sentencia 79-24-IS/24, que fue notificada al accionante el día 26 de noviembre de 2024. En tal virtud, se verifica que la solicitud del accionante fue presentada oportunamente. En consecuencia, se procederá a analizar la misma.

3. Las pretensiones y sus fundamentos

6. En el escrito de 29 de noviembre de 2024, el accionante dejó "constancia de [su] inconformidad a su sentencia" pues no logra "una verdadera justicia constitucional" y solicitó que:

6.1. Se amplié la sentencia en el sentido de ordenar a la Policía que se lo restituya al grado jerárquico que debería ostentar –mayor–, de acuerdo con su promoción y antigüedad laboral, pues solo así se restituiría todos los derechos que fueron vulnerados. Señala que, por un acto ilegal y ajeno a su voluntad, desde el 21 de marzo de 2011 no ha podido obtener el cumplimiento de las sentencias dictadas ni ascender con su promoción con lo cual se siguen vulnerando sus derechos. Por todo esto, alega que no sería suficiente para restituir sus derechos vulnerados, llamar la atención y ordenar que se investigue a los responsables (**primer pedido**).

6.2. Se amplíe la reparación económica por el cumplimiento defectuoso por tardío aumentando el monto "de forma significativa" pues fueron nueve años en los

[2] El accionante presentó tres escritos solicitando la aclaración y ampliación. Esta Corte observa que todos los escritos tienen contenido idéntico por lo que los tratará como un solo escrito a partir de la siguiente sección. Además, en dichos escritos a pesar de referirse a una solicitud de "aclaración y ampliación" en su contenido únicamente solicita la "ampliación" por lo que esta Corte se referirá a aquello únicamente (ver sección 3).

que no percibió remuneración alguna. Señala que la reparación en equidad dispuesta no es proporcional con el daño causado y menos cuando ha incurrido en elevados gastos para pagar la defensa técnica (**segundo pedido**).

6.3. Se amplíe la sentencia en el sentido de que la Corte se pronuncie sobre su derecho a la seguridad social y demás beneficios sociales como servidor público –cesantía– y se disponga que la Policía actualice las aportaciones en el IESS del tiempo que estuvo desvinculado de la institución (**tercer pedido**).

6.4. Se amplié lo resuelto en la sentencia respecto a que se deja sin efecto el auto emitido en fase de ejecución de 09 de septiembre de 2024. A criterio del accionante, no corresponde que se deje sin efecto las medidas de reparación dictadas en dicho auto pues este buscaba precautelar sus derechos (**cuarto pedido**).

6.5. Se amplíe la sentencia al disponer una reparación inmaterial que restituya sus derechos a la honra y buen nombre (**quinto pedido**).

4. Análisis

7. De acuerdo con los artículos 440 de la Constitución[3] y 162 de la LOGJCC,[4] las sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional tienen carácter definitivo e inapelable y son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la procedencia de los recursos de aclaración y ampliación.

8. Una sentencia puede ampliarse cuando se ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos en el juicio.[5] Así, el pedido de ampliación es concebido como un mecanismo de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias. Cabe indicar que, ni por medio de este recurso ni por el de ningún otro la autoridad jurisdiccional podría modificar una decisión previamente adoptada.[6]

9. Dicho esto, corresponde examinar las solicitudes de ampliación expuestas en los párrafos 6.1, 6.2, 6.3, 6.4 y 6.5 *supra.* Si bien el accionante solicita que se amplíe cinco cuestiones de la sentencia emitida, esta Corte observa que todos los pedidos tienen que

[3] LOGJCC, art. 440: "las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables".
[4] LOGJCC, art. 162: "las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación".
[5] Sobre el alcance de la solicitud de aclaración y ampliación véanse los autos de aclaración y ampliación emitidos respecto de las sentencias 41-17-AN/20, 19 de agosto de 2020, párr. 13; y, 3-19-CN/20, 04 de septiembre de 2020, párr. 39.
[6] CCE, auto de Pleno del caso 335-13-JP, 09 de septiembre de 2020, párr. 17.

ver con las medidas de reparación dictadas y las medidas de reparación que fueron dejadas sin efecto. Por ejemplo, como **tercer y quinto pedido**, solicita que se dicte medidas de reparación económica (disponga el pago de beneficios sociales) e inmaterial. Y, como **cuarto pedido**, el accionante solicita que no se deje sin efecto el auto emitido en fase de ejecución de 09 de septiembre de 2024. El auto en cuestión dispuso:

> **9.1.** La designación y colocación en el grado jerárquico que le corresponde al accionante, "al igual [que] los otros oficiales de la sexagésima quinta promoción de oficiales de línea de la Policía Nacional" en el término de cinco días [medida de ascenso]. Esta medida de reparación tiene que ver con el **primer pedido** del accionante de que la Corte disponga la Policía que se lo restituya al grado jerárquico que debería ostentar –mayor–.
>
> **9.2.** El pago de todas las remuneraciones que debió percibir desde el 21 de marzo del 2011 hasta la fecha de su reintegro "al igual [que] los otros oficiales de la promoci[ó]n se[xagési]ma quinta" por el retardo en el cumplimiento de las medidas ya que el accionante debía haber sido reintegrado a las filas policiales en el año 2011 y recibir sus remuneraciones a partir de dicha fecha. Para lo cual es necesario la intervención del "Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Portoviejo a fin de que realicen la liquidación de los valores que debe percibir el accionante" [medida de pago de las remuneraciones dejadas de percibir]. Esta medida de reparación está relacionada con el **segundo pedido** de que la Corte disponga a la Policía el pago de todas las remuneraciones dejadas de percibir más los beneficios de ley.

10. De lo detallado, esta Corte encuentra que no existe algún asunto controvertido pendiente de resolución respecto de la reparación en favor del accionante. Más bien, se verifica la inconformidad de este con la manera de reparación dispuesta en la sentencia 79-24-IS/24. De hecho, el accionante pretende que se modifiquen y amplíen las medidas de reparación dictadas. Por tanto, dado que no hay un asunto pendiente de pronunciamiento, todos los pedidos resultan improcedentes.

11. Por lo señalado en los párrafos previos, se concluye que se debe negar los cinco pedidos solicitados dentro de la causa 79-24-IS, por la razón expuesta en el párrafo precedente.

5. Decisión

12. Sobre la base de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Negar los pedidos de ampliación presentados por Tony Geovanny Realpe Holguín respecto de la sentencia 79-24-IS/24, por lo que se deberá estar a lo establecido en la mencionada sentencia.

2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, esta decisión tiene el carácter de definitiva e inapelable.

3. Notifíquese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, quien anunció un "*salvado oral*", en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 1022-20-JP/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

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

CASO 1022-20-JP

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

SENTENCIA 1022-20-JP/24

Resumen: La Corte Constitucional revisa una acción de protección presentada por una servidora judicial en el cargo de notaria pública en contra del Consejo de la Judicatura, bajo el argumento de que la entidad vulneró los derechos constitucionales de la accionante, al haberle impuesto la sanción de destitución por incurrir en la infracción de manifiesta negligencia, contemplada en el artículo 109, numeral 7, del COFJ. La Corte Constitucional resuelve declarar la violación del derecho al debido proceso en el principio de legalidad sancionatoria, en la dimensión de taxatividad, y aceptar la acción de protección planteada.

1. Actuaciones procesales

1. El 29 de noviembre de 2019, Zoila Clemencia Vélez Gutiérrez ("**accionante**"), adulta mayor y persona con discapacidad,[1] servidora judicial en el cargo de notaria pública del cantón Colimes, provincia del Guayas, presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura ("**CJ**") y de la Procuraduría General del Estado ("**PGE**"). La accionante alegó la vulneración de sus derechos constitucionales (i) por haber sido sancionada con la destitución de su cargo bajo la figura de error inexcusable,[2] pese a que aquella sería solamente aplicable a jueces, fiscales y defensores públicos, pero no a notarios como ella; y, (ii), porque en el procedimiento disciplinario que culminó con su destitución se habría inobservado ciertas reglas de trámite. La causa fue signada con el número 09320-2019-00624 y su conocimiento recayó en la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Balzar de la provincia de Guayas ("**Unidad Judicial**").

2. En sentencia de 20 de febrero de 2020, la Unidad Judicial resolvió negar la acción considerando que se respetaron los derechos constitucionales de la accionante.[3]

[1] De acuerdo con el carné otorgado en su favor por el Consejo Nacional de Discapacidades, la accionante posee una discapacidad física del 40%.
[2] De acuerdo con la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura, de fecha 20 de febrero de 2018, la accionante fue sancionada por irregularidades en el acto de reconocimiento de firmas del traspaso de vehículos, por existir registros notariales sin firma del usuario o de la propia notaria, así como por no haberse encontrado ciertos actos en el archivo de la notaría, incumpliendo con el artículo 18, numeral 9, de la Ley Notarial, así como con el artículo 217 del COGEP.
[3] En lo principal, la Unidad Judicial consideró:

3. Inconforme con la decisión, la accionante interpuso recurso de apelación, mismo que recayó en la Sala Especializada Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ("**Sala Provincial**"). En sentencia de 26 de junio de 2020, la Sala Provincial rechazó el recurso y confirmó la sentencia de primer nivel.[4]

4. El 09 de julio de 2020, la sentencia ejecutoriada de la acción de protección de origen ingresó a la Corte Constitucional para el proceso de selección y revisión, y fue signada con el número 1022-20-JP.

5. El 23 de julio de 2020, la accionante presentó acción extraordinaria de protección, signada con el número 1223-20-EP, en contra de la sentencia de segundo nivel. Dicha acción fue inadmitida en auto de 13 de noviembre de 2020.[5]

6. El 06 de abril de 2021, la Sala de Selección de la Corte Constitucional, conformada por el exjuez constitucional Hernán Salgado Pesantes, y las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, seleccionó el caso para emitir jurisprudencia vinculante, por encontrar que se verificaron los parámetros de selección previstos en el artículo 25, numeral 4, literal b, de la LOGJCC.[6] Además, ordenó que se notifique a las partes intervinientes en la acción de protección y a las judicaturas que dieron origen al presente caso. Concretamente, señaló que el caso:

> [...] tiene de novedad, pues el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial no menciona a las y los notarios como sujetos de sanción. En ese sentido, la Corte Constitucional podría establecer precedente respecto de si existe o no vulneración

---

[...] En resumen, de cuentas, al existir procedimientos pertinentes en la justicia ordinaria, al haber sido escuchados las alegaciones de las partes y revisados la documentación en copias certificadas, remitida por el señor JESUS SUAREZ LOOR, Coordinador de la Corte Provincial de Manabí, del expediente disciplinario No. MOT-0184-SNCD-2018-JML (09001-2017-0224F), seguido en contra de la accionante ZOILA CLEMENCIA VELEZ GUTIERREZ, incorporados al proceso, Este (sic) Operador de Justicia Constitucional llega a la convicción que la Accionante Señora Abogada ZOILA CLEMENCIA VELEZ GUTIERREZ, dentro del Expediente No. 09001-2017-0224-F y posterior signado el No. MOT-0148-SNCD-2018-JLM (09001-2017-0224-F), se le ha respetado sus Derechos Constitucionales (sic) [...].

[4] En lo que respecta a la Sala Provincial, esta señaló que:

[…] en esta acción de naturaleza constitucional, a los juzgadores de instancia les está limitada su competencia solo a la verificación de violaciones de derechos de orden constitucional, lo que en el presente caso no se aprecia. A esto se suma el hecho de que tampoco se debe pretender utilizar la acción de protección constitucional como un mecanismo de impugnación de asuntos que por su naturaleza pertenecen a la justicia ordinaria, y que existen mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano; pues esto es competencia exclusiva de los jueces y juezas que integran las Salas de lo Contencioso Administrativo conforme lo dispone el artículo 217 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial y según lo previsto en el Código Orgánico General de Procesos [...].

[5] El Tribunal estuvo conformado por el exjuez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

[6] Al respecto, el auto de selección de 06 de abril de 2021, en su párrafo 9, indicó que "el caso 1022-20-JP cumple con el parámetro de novedad e inexistencia de precedente judicial previsto en la LOGJCC".

> de derechos al debido proceso en la garantía de la legalidad en la tipificación de infracciones y a la seguridad jurídica de quienes, siendo órganos auxiliares de la Función Judicial, no estarían considerados como sujetos de sanción por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. [...].

7. El 12 de mayo de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó la causa y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. El 30 de octubre de 2024, avocó conocimiento del caso y convocó a las partes procesales a audiencia, la misma que se llevó a cabo el 07 de noviembre de 2024, a las 10h30. A esta, comparecieron la accionante y el CJ.

8. Con fecha 11 noviembre de 2024, María Gabriela Mayorga Contreras, jueza de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, presentó su informe de descargo, defendiendo la sentencia de 26 de junio de 2020.

9. En sesión del 26 de noviembre de 2024, el Tercer Tribunal de Sala de Revisión de la Corte Constitucional, conformado por las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín, Carmen Corral Ponce y Alejandra Cárdenas Reyes, en virtud del sorteo realizado en el Pleno de la Corte Constitucional, aprobó el proyecto de sentencia presentado por la jueza sustanciadora.

2. Competencia

10. En virtud de lo dispuesto en el artículo 436, numeral 6, de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 2, numeral 3, y 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes*, en los procesos constitucionales seleccionados para su revisión. Cabe mencionar que la sentencia se circunscribirá a revisar el proceso de origen con miras a reparar posibles daños por vulneraciones de derechos constitucionales.

3. Debate procesal

3.1.Fundamentos y pretensión de la accionante

11. En su demanda de acción de protección, la accionante solicitó que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales al trabajo; a la defensa; al debido proceso, en el respeto al principio de legalidad sancionatoria en la dimensión de taxatividad; y, a la seguridad jurídica. Estos derechos están reconocidos en los artículos 33; 76, numerales 3 y 7, literal a; y, 82 de la CRE.

12. En primer lugar, la accionante identifica como acto vulneratorio de derechos a la resolución del Pleno del CJ, de fecha 20 de febrero de 2018, mediante la cual se resolvió imponerle la sanción de destitución de su cargo de notaria, por haber incurrido en manifiesta negligencia, tipificada en el artículo 109, numeral 7, del Código Orgánico de la Función Judicial ("**COFJ**").[7] La entidad consideró que la accionante habría "inobservado los deberes y atribuciones contenidas en los artículos 18 y 19 de la Ley Notarial".[8] Como contexto, la accionante agrega que inició sus labores de notaria del cantón Colimes, provincia del Guayas, mediante acción de personal de 09 de febrero de 1995, cargo que ejerció hasta su destitución. Concluye que su destitución se tradujo en una violación de sus derechos constitucionales.

13. La accionante menciona que el CJ vulneró la regla que, en el ejercicio de su potestad disciplinaria, le prohíbe mantener abierta una investigación superando el término de quince días. Señala que el 15 de noviembre de 2016, la entidad dispuso la apertura de la investigación sobre sus actos, declarándola concluida recién el 17 de diciembre de 2016. A su criterio, no solo se excedió el término reglamentario, sino que contrarió lo dispuesto el 14 de noviembre de 2016 por el Director Provincial del Guayas del CJ, que también habría ordenado no mantener abierta la investigación por un término mayor a quince días.

14. En similar sentido, la accionante aduce que se habría vulnerado sus derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, por cuanto la acción para las infracciones susceptibles de destitución prescribe en el plazo de un año. Manifiesta que, en su caso, "desde el conocimiento hasta la emisión de la resolución ha transcurrido el plazo de un (1) año, con tres (3) meses y cuatro (4) días".

15. Además, se centra en la providencia de inicio del procedimiento sumario administrativo seguido en su contra. La accionante alega que dicha providencia, de 01 de marzo de 2017, no habría indicado la razón por la cual se inició el procedimiento en su contra, lo cual le impidió conocer con precisión la razón por la que se le inició el procedimiento. Además, considera que dicha providencia se fundamentó en el Código de Procedimiento Civil que "a la fecha del procedimiento disciplinario se hallaba expresamente derogado".

16. Agrega que en el expediente se indica que la investigación inició por un correo electrónico enviado por un ciudadano, pero que este nunca se adjuntó a la providencia

[7] Ver nota al pie 2.
[8] Tanto esta, como el resto de información de esta sección se extrajo del expediente del proceso de origen, esto es, la acción de protección 09320-2019-00624.

que dio inició al procedimiento, como tampoco se habría adjuntado "las denuncias que supuestamente les habría llegado".

17. La accionante manifiesta que el Coordinador de Control Disciplinario del Guayas del CJ, declaró la validez del proceso disciplinario pese a que no habría tenido competencia para hacerlo. Según argumenta, aquella sería una competencia exclusiva del Director Provincial del Guayas de la entidad.

18. Señala que sus derechos se vieron vulnerados por haber sido sancionada con base en la infracción contemplada en el artículo 109, numeral 7, del COFJ. Aduce que la sanción que se le impuso está prevista únicamente para los funcionarios que actúen como juez, fiscal o defensor público, mas no para los notarios. Además, sostiene que la norma que se aplicó no guarda ninguna relación con los hechos por los que fue destituida.

19. Por último, en conexión con lo antes señalado, argumenta que la sanción impuesta viola su derecho al trabajo y el principio de proporcionalidad de las sanciones.

20. Como pretensión de su demanda, la accionante solicita que en sentencia:

20.1 Se declare la vulneración de los derechos constitucionales invocados.

20.2 Se deje sin efecto "el acto administrativo contenido en el informe Nro. 290-008-2018 del 31 de enero de 2018 a las 17h00, emitido por la Dirección Provincial de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura del Guayas".

20.3 Se deje sin efecto "el acto administrativo contenido en la Resolución de fecha 20 de febrero de 2018, a las 10h45, suscrita por el Pleno del Consejo de la Judicatura en el Expediente Disciplinario MOT-0148-SNCD-2018-JLM (09001-2017-0224-F)".

20.4 Solicita se disponga la reparación integral, se le reintegre al cargo de notaria con el pago de remuneraciones y beneficios de ley dejados de percibir hasta su reintegro; y, "se de baja (sic) la sanción de destitución de la base de datos de la Dirección Nacional de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura".

21. Además, en la audiencia de 07 de noviembre de 2024, ante la Corte Constitucional, la accionante solicitó que se declare el error inexcusable de los jueces de la Unidad Judicial, por aplicar el artículo 109, numeral 7, del COFJ para un supuesto no contemplado por la propia norma.

3.2. Argumentos de las partes accionadas

Consejo de la Judicatura

22. En su intervención en la audiencia del proceso de origen, realizada el 07 de enero de 2020, y en la audiencia de 07 de noviembre de 2024, referida en el párrafo 7 *supra*, el CJ defendió el procedimiento y resolución que culminaron con la destitución de la accionante. En concreto, indicó que:

22.1 El procedimiento sumario disciplinario que dio lugar a la destitución de la accionante inició con una denuncia presentada ante la Dirección Provincial de Control Disciplinario del Guayas del CJ. Tras la denuncia, el Director Provincial del Guayas elaboró un informe motivado, el cual sirvió como base para iniciar un sumario disciplinario de oficio. Todo se notificó a la sumariada, quien dio contestación oportuna, ejerciendo su derecho de réplica y garantizando su derecho a la defensa.

22.2 Sancionó a la accionante con base en el artículo 109, numeral 7 del COFJ, por haber incurrido en manifiesta negligencia, lo que constituye una infracción disciplinaria gravísima que es castigada con destitución. La manifiesta negligencia atribuida a la accionante se reflejó en diversas irregularidades notariales. Entre estas, se incluyeron actuaciones que no fueron debidamente suscritas, el otorgamiento de archivos que constaban en los libros notariales sin cumplir con las formalidades correspondientes, y la falta de entrega de copias. Además, menciona que se identificaron inconsistencias en diligencias realizadas en 2016, donde algunos actos estaban firmados por los comparecientes, pero no por la notaria; mientras que otras aparecían firmadas por la notaria, pero no por los comparecientes.

22.3 El artículo 109, numeral 7, del COFJ es aplicable a todos los servidores judiciales, incluidos los "autónomos", como es el caso de los notarios, quienes en el momento de los hechos se consideraban parte de la Función Judicial.

22.4 El Pleno del CJ resolvió la destitución de la notaria mediante una resolución debidamente motivada. Esta resolución incluyó un análisis detallado de los hechos y de la tipificación de la conducta sancionada, conforme a lo establecido en el artículo 109, numeral 7, del COFJ.

22.5 La actuación de la entidad está respaldada por el principio constitucional que establece que ningún servidor público está exento de sanciones por actos que

constituyan infracciones.[9] No obstante, sostiene que la vía contenciosa administrativa sería la correcta para analizar la tipificación de la conducta imputada y cuestionar la legalidad de la sanción impuesta.

22.6 Se está impugnando la legalidad de actos administrativos, pero no está en juego la reparación de derechos constitucionales. Por ello, considera que la acción de protección no es la vía, sino corresponde ventilar la controversia ante los tribunales de lo contencioso administrativo.

Procuraduría General del Estado

23. En escrito presentado el 07 de enero de 2020, la Procuraduría General del Estado solicitó que se declare sin lugar la acción de protección por improcedente. Al respecto sostuvo que:[10]

23.1 La accionante no presentó las pruebas necesarias para demostrar la ilegalidad de los actos administrativos impugnados, ni pudo probar que se haya impedido su derecho a la defensa durante el procedimiento sumario disciplinario.

23.2 La acción de protección se presentó con el objeto de "prevenir un daño inminente que pretende causar la institución", mientras que dicha acción –según el artículo 88 de la CRE– procede ante la vulneración de derechos y no para la prevención de daños, para la cual el ordenamiento jurídico prevé las medidas cautelares.

23.3 Los actos administrativos impugnados son de mera legalidad y que para reclamarlos se debía acudir ante el propio órgano que los emitió, el CJ. Sin perjuicio de lo cual, la PGE considera que "las normas jurídicas aplicadas por la autoridad competente fueron previas, claras [y] públicas", motivo por el cual no se violó el derecho a la seguridad jurídica.

23.4 Tampoco se vulneró el derecho al debido proceso de la accionante, porque se le dio la oportunidad de ejercer su legítimo derecho a la defensa y presentar las acciones correspondientes. Pues, a la accionante se le notificó debidamente y siempre tuvo conocimiento de los actos imputados, que habría dado lugar "no a un error inexcusable, sino a manifiesta negligencia".

---

[9] CRE, primer inciso del artículo 233: "Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos".

[10] Esto se extrajo del expediente del proceso de origen: la acción de protección 09320-2019-00624.

3.3.Descargo de la Sala Provincial

24. A través de su intervención en la audiencia de 07 de noviembre de 2024, así como del informe escrito presentado el 11 de noviembre de 2024, María Gabriela Mayorga Contreras, jueza de la Sala Provincial, manifestó que:

25. La acción de protección no era el mecanismo adecuado para resolver este litigio, ya que existía una vía judicial idónea, específicamente la contenciosa administrativa. Los actos administrativos son susceptibles de impugnación en la vía judicial, salvo que se demuestre que esta no sea adecuada ni eficaz, lo cual no fue acreditado en el caso. Agrega que la accionante ya había presentado una demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (proceso 13802-2018-00213),[11] reconociendo así la existencia de dicha vía.

25.1 Las garantías jurisdiccionales protegen derechos constitucionales, pero no pueden usarse para resolver conflictos de mera legalidad. Por tanto, las controversias administrativas deben ser conocidas por la justicia ordinaria y no por la justicia constitucional. En este caso, el litigio busca dejar sin efecto una resolución administrativa y ordenar el reintegro de la accionante, cuestiones que corresponden a la jurisdicción contenciosa administrativa.

25.2 La sentencia de la Sala Provincial fue emitida en junio de 2020, conforme a la normativa vigente, respetando las garantías constitucionales y presentando una argumentación jurídica correcta. El fallo rechazó el recurso de apelación presentado por la accionante de manera congruente y apegada a derecho, sin que existiera vulneración de derechos constitucionales. Por lo tanto, la resolución administrativa de destitución se mantuvo firme, al igual que el criterio de que este caso no correspondía a la vía constitucional.

25.3 Todo servidor público está sujeto a control disciplinario, conforme al marco legal vigente. El artículo 109, numeral 7 del COFJ se interpretaba como una permisión para sancionar a todo funcionario judicial, incluyendo a los notarios, quienes, a la época de los hechos, eran considerados como parte de la Función Judicial. En este contexto, se señalaron las infracciones cometidas por la accionante, entre las cuales se incluyó el incumplimiento de varios artículos del Reglamento a la Ley Notarial. Enfatiza que la discapacidad que padece la accionada no exime al CJ para investigar las presuntas irregularidades denunciadas. Finalmente, destaca que, durante el proceso disciplinario, la

[11] Hasta la presente fecha, en la causa no ha existido ningún pronunciamiento judicial sobre el fondo de la controversia.

accionante tuvo la oportunidad de exponer sus descargos y fue notificada en debida forma, por lo que no se vulneró ninguna norma del debido proceso.

4. Hechos

4.1 Hechos no controvertidos

26. En procesos de garantías jurisdiccionales, la determinación de los hechos probados debe realizarse con base en las disposiciones de la LOGJCC y, subsidiariamente, en lo que resulte compatible con la naturaleza de cada acción, con base en las normas del Código Orgánico General de Procesos ("**COGEP**") y del COFJ.

27. Ante la ausencia de norma expresa en la LOGJCC, la valoración de la prueba debe realizarse de conformidad con las normas generales determinadas en el artículo 164 del COGEP, debiendo la parte probar los hechos que alega, salvo aquellos que no lo requieran[12] o cuando se invierte la carga de la prueba.[13] Así, de conformidad con el artículo 163 del COGEP, los hechos que no deben ser probados son: (i) los hechos afirmados por una parte y admitidos por la otra en la contestación a la demanda o reconvención y la audiencia preliminar; (ii) los hechos imposibles; (iii) los hechos notorios o públicamente evidentes; y, (iv) los hechos que la ley presume de derecho.

28. Esta Corte Constitucional, en sentencia 1095-20-EP/22, determinó los elementos que deben observarse al momento de valorar la prueba en garantías jurisdiccionales. Así, señaló lo siguiente:

> 70. En suma, en procesos de garantías jurisdiccionales, la valoración de la prueba deberá realizarse considerando, entre otros elementos, los siguientes:
>
> 70.1. En todo proceso de garantías jurisdiccionales debe realizarse la valoración de las pruebas admitidas en el proceso. Solo ante la insuficiencia probatoria, corresponde que la o el juzgador aplique la regla de la carga de la prueba, prevista en el artículo 16 de la LOGJCC. Según esta regla, debe tenerse como ciertos los hechos alegados por el accionante cuando (i) la entidad pública no demuestre lo contrario o no suministre la información requerida y (ii) de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria.
>
> 70.2. Deben probarse los hechos afirmados por las partes, excepto aquellos que no lo requieran. No requieren probarse los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria, así como los demás hechos señalados en el artículo 163 del COGEP.

[12] Según prescribe el artículo 162 del COGEP.
[13] Según señala el artículo 16 de la LOGJCC.

> 70.3. El estándar de prueba requerido para considerar probado un hecho es el de mayor probabilidad: Si a partir del acervo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el estándar se encuentra satisfecho.
>
> 70.4. Las y los juzgadores deben valorar las pruebas admitidas al proceso de forma conjunta y bajo las reglas de la sana crítica.
>
> 70.5. Las y los juzgadores deben siempre valorar la declaración de la presunta víctima, pero dicha declaración no puede tomarse de forma aislada, sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso, tomando en cuenta su contexto y relación con las demás pruebas.

29. Con base en lo anterior, esta Corte concluye que los siguientes hechos **son no controvertidos**:

30. La accionante inició sus labores de notaria del cantón Colimes, provincia del Guayas, mediante acción de personal de 09 de febrero de 1995.

30.1. La notaria ejerció su cargo, hasta el momento de su destitución, dispuesta mediante resolución de fecha 20 de febrero de 2018, emitida por el Pleno del CJ.

31. De acuerdo con dicha resolución, a la accionante se le impuso la sanción de destitución por haber incurrido en la conducta prevista en el artículo 109, numeral 7, del COFJ.

31.1. Si bien, inicialmente la accionante adujo que fue destituida bajo la figura de error inexcusable, aquello fue rebatido por el CJ en el proceso de origen, alegando que la accionante fue destituida por manifiesta negligencia. Posteriormente, en la audiencia realizada ante este Organismo, la accionante reconoció que fue sancionada por manifiesta negligencia y no por error inexcusable. Por lo que, este hecho sería no controvertido.

32. De cualquier modo, en la providencia de apertura del procedimiento sumario disciplinario –de 01 de marzo de 2017– se determina que este obedece a la infracción disciplinaria de manifiesta negligencia, tipificada en el artículo 109, numeral 7 del COFJ,[14] y en la **resolución** de 20 de febrero de 2018 del Pleno del CJ, en el punto 9.2 de la parte resolutiva consta que la accionante fue sancionada por manifiesta negligencia.[15]

[14] A fojas 170 a 171 del expediente administrativo.
[15] A fojas 435 del expediente administrativo.

4.2 Precisión sobre otros hechos

33. En este punto, la Corte Constitucional enfatiza que, en cuanto a la disputa de las partes respecto del supuesto cometimiento de infracciones por parte de la accionante, por inobservancia de los deberes legales que le obligaban en calidad de notaria, motivo por el cual, a criterio del CJ, quedaría justificada la sanción de destitución, no corresponde a este Organismo determinar por medio de la revisión de la garantía jurisdiccional, si la decisión de sancionar a la accionante fue correcta o incorrecta. Pues ello implicaría que esta Corte determine si la accionante cometió o no las faltas que se le atribuyen, sin que en este caso se observe que aquello alcanza una trascendencia constitucional, lo que conllevaría exceder el ámbito de la competencia constitucional en este proceso.

34. Así, a efectos del análisis jurídico que se puede realizar en un proceso constitucional, los jueces deberán dilucidar la veracidad de los hechos relevantes que sirvan para analizar violaciones a derechos constitucionales. Siendo que, por el contrario, deberán abstenerse de realizar valoraciones que se reduzcan al marco de la mera legalidad o de la corrección de la decisión, pues para ello existe la vía ordinaria. Esto cobra mayor relevancia a la luz del entendimiento de cuándo opera la justicia ordinaria y cuándo, por el contrario, entra en juego la vía constitucional. Hecha esta precisión, los hechos anteriormente descritos son relevantes y suficientes para resolver los problemas jurídicos que sí pertenecen a la esfera constitucional de este caso.

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

35. El artículo 436, numeral 6, de la CRE faculta a la Corte Constitucional a emitir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de los casos seleccionados para su revisión. En el marco de esta atribución, de conformidad con el artículo 25, numeral 4, de la LOGJCC, la Corte selecciona las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares que cumplan con al menos uno de los siguientes requisitos: (i) gravedad del asunto; (ii) novedad del caso e inexistencia de precedente judicial; (iii) inobservancia de los precedentes de la Corte Constitucional; y, (iv) relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia o resolución.

36. La Corte Constitucional ha manifestado que: "[e]n una sentencia de revisión de garantías jurisdiccionales […] los problemas jurídicos que resuelve la Corte en este tipo de sentencias deberían surgir y limitarse a los hechos del caso concreto objeto de la revisión".[16] Así, ha determinado que:

[16] CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 25.

> […] [s]egún las circunstancias particulares de cada caso, aquello puede llevar a que la Corte opte por analizar (1) el fondo del proceso de origen, con miras a reparar daños causados por vulneraciones de derechos constitucionales o a confirmar las decisiones revisadas; (2) la conducta de las autoridades judiciales que dictaron las decisiones revisadas, con miras a resolver problemas jurídicos relativos a la aplicación de las normas que regulan las garantías jurisdiccionales; o, (3) tanto la conducta de las autoridades judiciales como los hechos que dieron origen al proceso.[17]

37. En el presente caso, la sentencia se circunscribirá a analizar al punto (i). Es decir, a revisar el proceso de origen con miras a reparar posibles daños por vulneraciones de derechos constitucionales.

38. Dicho eso, el núcleo argumentativo de la accionante radica en que habría sido destituida por la aplicación del artículo 109, numeral 7, del COFJ, que contemplaría sanciones para jueces, fiscales y defensores públicos, pero no para notarios. Adicionalmente, tal y como se señala en el párrafo 6 *supra,* el presente caso fue seleccionado para determinar si los derechos constitucionales de los notarios se ven conculcados si se los sanciona en aplicación del artículo citado. Toda vez que este es el punto de derecho que motivó la selección del caso, a fin de desarrollar jurisprudencia vinculante al respecto, el análisis de la presente sentencia se ceñirá exclusivamente a atender dicha cuestión. Pues, de confirmarse la vulneración de derechos que será examinada, el procedimiento sumario disciplinario que culminó con la destitución de la accionante estaría viciado en su totalidad, debido a que el mismo tuvo como objeto determinar la presunta manifiesta negligencia de la accionante. Así, la Corte Constitucional no abordará los otros problemas jurídicos que pudieren formularse respecto de las alegaciones planteadas en la acción de protección tendientes a cuestionar la validez constitucional de partes específicas del procedimiento sumario disciplinario, cuando a través de la cuestión que se analizará se va a determinar la validez o no *ab origene.* Por lo tanto, en consideración a lo anterior, esta Corte analizará si:

¿El CJ vulneró el derecho de la accionante al debido proceso, en el principio de legalidad sancionatoria en la dimensión de la taxatividad, por la aplicación de una infracción que no estaría contemplada para notarios?

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1 *¿El CJ vulneró el derecho de la accionante al debido proceso, en el principio de legalidad sancionatoria en la dimensión de la taxatividad, por la aplicación de una infracción que no estaría contemplada para notarios?*

[17] *Ibíd*.

39. A efectos del análisis de la presente sección, se tomarán como hechos no controvertidos aquellos constantes en el párrafo 28 *supra*.

40. El principio de legalidad sancionatoria está recogido en el artículo 76, numeral 3, de la Constitución, como una garantía del debido proceso:

> En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:
>
> […] 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

41. Así, esta Corte ha señalado que dicho principio:

> […] resulta trascendental para el funcionamiento de la institucionalidad democrática del Estado. Por un lado, implica que solo el órgano legislativo puede tipificar infracciones. Por otro, representa un límite al poder punitivo del Estado, ya que el juzgamiento de las infracciones y la aplicación de sanciones, solo es legítimo si se realiza conforme a leyes preexistentes al acto imputado y si la sanción se encuentra prevista en la Constitución o la ley.[18]

42. En línea con lo anterior, esta Corte ha aclarado que este principio tiene una doble dimensión que se debe tomar en cuenta al abordar posibles violaciones al mismo:

> Por un lado, [este principio tiene] una dimensión formal, que alude a la garantía de reserva de ley. Esta garantía demanda que las infracciones y sus sanciones consten por escrito en una norma con rango de ley (*lex scripta*) […].
>
> Por otra parte, [este principio tiene] una dimensión de carácter material, que alude al mandato de tipicidad. Este mandato otorga a las personas previsibilidad y seguridad de que sus conductas solo podrán ser sancionadas por infracciones que se encuentran tipificadas de manera previa al acto imputado (*lex praevia*); **a través de una formulación clara y precisa del injusto** penal y **su respectiva sanción** (*lex certa*) y exclusivamente por aquellos supuestos establecidos de manera taxativa en la ley, sin que sea admisible una interpretación extensiva o aplicación analógica de los tipos penales y las penas (*lex stricta*).[19] (énfasis añadido).

43. En consecuencia, la taxatividad es un elemento que en la práctica garantiza la aplicación del principio de legalidad sancionatoria en distintas materias, como la

[18] CCE, sentencia 1364-17-EP/23, 21 de junio de 2023, párr. 32.
[19] *Ibíd*, párrs. 33.1 y 33.2.

administrativa y penal. Esto último, debido a que el principio de taxatividad se constituye en el cumplimiento del mandato que exige certeza (*lex certa*), tanto en la delimitación clara y precisa de la conducta punible, como en la atribución de una consecuencia jurídica sancionatoria. Ahora bien, este principio cobra una relevancia especial a la luz del derecho sancionatorio en materia administrativa.

44. Esto por cuanto, la norma jurídica sancionatoria debe especificar con precisión la infracción por la que puede ser sancionado un servidor público. Esto, lógicamente, en atención a que existen distintos cargos y distintas funciones dentro del sector público. Por lo que existen ciertas infracciones que son específicas a la luz de la función que desempeña una persona, mientras que otras son genéricas. De hecho, el legislador ha previsto infracciones que solo pueden ser cometidas por funcionarios que desempeñan determinados cargos. En cuyo caso, no caben interpretaciones extensivas.

45. Así, la taxatividad no solamente obliga al legislador, sino que la autoridad administrativa o judicial que aplique una sanción, por el cometimiento de una infracción, está obligada a verificar que la conducta se enmarque en aquella que la ley castiga. Se deberá, además, verificar si la norma sancionatoria contempla un sujeto activo calificado. En cuyo caso, no será posible aplicar dicha norma a una persona distinta. Pues, así como existen conductas jurídicamente sancionables con independencia de quién las realiza, hay casos en los que para que se verifique una conducta jurídicamente sancionable la ley exige que quien la cometa posea una especial cualidad que lo diferencia de los demás.

46. Ahora bien, para responder al problema jurídico planteado, es preciso examinar la norma empleada por el CJ para fundamentar el inicio del procedimiento sumario disciplinario e imponer a la accionante la sanción de destitución. Así, tenemos que el texto del artículo 109, numeral 7, del COFJ, vigente a la época[20] era el siguiente:

> Art. 109.- Infracciones gravísimas.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias:
> [...] 7. Intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable;

47. Por su parte, en la sentencia 3-19-CN/20, de 29 de julio de 2020, este Organismo determinó la constitucionalidad condicionada del referido artículo y fijó el ámbito de actuación del CJ al momento de aplicarlo. Concretamente, la sentencia señaló que "es frecuente hallar en todas las legislaciones normas disciplinarias con tipificaciones

[20] El Consejo de la Judicatura aplicó la disposición normativa de acuerdo con la redacción vigente a la época, es decir aquella publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 490, de 13 de junio de 2011.

sancionatorias abiertas",[21] que "enuncia[n] un tipo de conducta de forma más amplia o general que en un tipo penal".[22] Agrega que "la tipicidad en el Derecho administrativo sancionador y en el Derecho disciplinario es menos rígida que en el Derecho penal, pero ello no implica que necesariamente se transgredan los principios de legalidad [...]".[23] Pues, "sería normativamente imposible desarrollar un catálogo taxativo y detallado de todas las conductas específicas posibles que implican un incumplimiento de funciones y deberes por parte de los servidores públicos"[24].

48. Por tal razón, es usual que las disposiciones disciplinarias que buscan sancionar conductas en el ámbito administrativo remitan a otros instrumentos normativos para su configuración. Por estas consideraciones, en la sentencia citada, la Corte Constitucional ha determinado que:

> 49. [...] la aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ debe siempre complementarse con el examen que realice el Consejo de la Judicatura de los principales deberes, prohibiciones y facultades de los jueces, fiscales y defensores públicos, establecidos en los artículos 75 a 82 de la Constitución, en el artículo 130 del COFJ (en el caso de los jueces y juezas), en el artículo 444 del COIP (en relación a los y las fiscales) y 286 del COFJ (para el caso de las defensoras y defensores públicos).

49. Con ello, queda claro cuáles serían los deberes, facultades y prohibiciones que permitirían identificar una conducta constitutiva de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, cometida por jueces, fiscales y defensores públicos. Esto implica, además, que el artículo 109, numeral 7, delimita una conducta que solo puede ser cometida por sujetos que ocupan ciertos/determinados cargos. Así, en el párrafo 51 de la sentencia 3-19-CN/20, este Organismo manifestó que:

> [...] Por otra parte, esta disposición sí incluye una **identificación clara de los sujetos activos de la infracción (jueces, fiscales y defensores públicos)** –excluyendo claramente a otros servidores y servidoras judiciales. Ello puesto que, pese a que el inicio del artículo 109 se refiere en general a servidores y servidoras de la Función Judicial, el numeral siete de este mismo artículo es taxativo en cuanto a que son los servidores que deben "intervenir en las causas que deben actuar, como juez, fiscal o defensor público…". (Énfasis añadido).

50. Más adelante, en la misma sentencia, la Corte reafirma que la aplicación del artículo 109, numeral 7, del COFJ:

> [...] **se trata siempre y solamente de actuaciones de jueces y juezas** "en ejercicio de su potestad jurisdiccional" **o** de las "intervenciones directas en procesos judiciales" por parte

[21] CCE, sentencia 3-19-CN/20, de 29 de julio de 2020, párr. 40.
[22] *Ibid*.
[23] *Ibid.,* párr. 41.
[24] *Ibid*., párr. 40.

> **de fiscales y defensores públicos** como motivo del ejercicio de sus funciones específicas. Estas actuaciones incluso integran los principios de legalidad, jurisdicción y competencia, consagrados en el artículo 7 del COFJ.[25] (Énfasis añadido).

51. En definitiva, es preciso reiterar que el artículo 109, numeral 7, del COFJ tiene como sujetos activos calificados únicamente a los jueces, fiscales y defensores públicos. Esta Corte considera que esta precisión es fundamental a efectos de guardar conformidad con el principio de legalidad sancionatoria en su dimensión de taxatividad, en los términos analizados en la presente sentencia.

52. De hecho, en la sentencia 083-18-SEP-CC, de 07 de marzo de 2018, la Corte Constitucional encontró una vulneración de derechos por no haberse justificado la competencia del Consejo de la Judicatura para la aplicación de la sanción del artículo 109, numeral 7, a una funcionaria judicial con un cargo distinto al de los sujetos activos calificados que contempla la norma:

> […] es menester señalar que el caso concreto guarda relación con el análisis de una sanción disciplinaria, emitida en contra de una servidora judicial que se desempeñaba como secretaria, respecto a sus actuaciones en un proceso de alimentos. Sin embargo, de aquello, **se evidencia que la normativa, que de forma reiterada el Consejo de la Judicatura de transición (sic) citó, artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial tiene relación con la sanción a jueces, fiscales y defensores** públicos.
>
> Por lo cual, **se establece que la fuente normativa citada, no tienen relación con la naturaleza de la acción puesta en conocimiento, en este caso, del entonces Consejo de la Judicatura de transición, como órgano disciplinario de la Función Judicial, en tanto el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, establece una sanción solamente para fiscales, jueces y defensores públicos**; mientras que en la resolución objeto del presente análisis, trató un sumario en contra de una servidora judicial que desempeñaba el cargo de secretaria de juzgado.
>
> […] este Organismo evidencia que no se argumenta de manera alguna cuál es la competencia del Consejo de la Judicatura de transición, para aplicar a una servidora judicial que desempeñaba un cargo de secretaria encargada […] **una normativa que exclusivamente establece una sanción disciplinaria a jueces, fiscales y defensores públicos**, en casos que su actuar en las causas sea con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, sanción que conforme se ha expresado a lo largo de este análisis, es la contenida en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial.
> […] **ante el incumplimiento de los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación, concluye que la decisión objeto de estudio vulnera al debido proceso en la garantía antes mentada**, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución […].

[25] *Ibid*., párr. 53.

> Por último, esta Corte ha sido enfática en señalar que la aplicación de las decisiones constitucionales es integral […] esta Corte ha determinado que es de obligatorio cumplimiento y sujeción la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de dicha decisión y que **constituyen la *ratio decidendi***
>
> […] SENTENCIA […] 3. **Como medidas de reparación integral** se dispone:
>
> 3.3.En virtud del análisis realizado en los problemas jurídicos supra, **se dispone retrotraer el proceso administrativo** N.° MOT-722-UCD011-NA (DPLR-004-2011-KA), seguido por el Consejo de la Judicatura de Transición, en contra de la abogada Ana del Rocío Yance Sandoya, en calidad de secretaria encargada del Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Los Ríos, a **partir del momento en que se produjo la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, esto es, al estado en que se encontraba, previo a la emisión de la resolución** de 10 de enero de 2012, a fin que el Consejo de la Judicatura, proceda a resolver el asunto puesto en su conocimiento conforme al contenido integral de la presente decisión […] (Énfasis agregado).[26]

53. Como consecuencia de lo antes señalado, es evidente que en el presente caso el CJ vulneró el derecho de la accionante al debido proceso, en respeto al principio de legalidad sancionatoria en su dimensión de taxatividad. Esto puesto que le aplicó una sanción por el cometimiento de una infracción que no está prevista para notarios. Ya que los notarios no se hallan entre los sujetos activos calificados por la disposición normativa en cuestión. Por lo que, la destitución de la accionante implicó una vulneración directa de su derecho constitucional al debido proceso. Al respecto, cabe precisar que, si bien el CJ tiene la competencia para efectuar el control disciplinario de los servidores de la Función Judicial, ello no obsta para que el ejercicio de sus facultades deba llevarse a cabo en estricto apego a la Constitución y la ley.

---

[26] En la sentencia 2158-19-EP/24 de 21 de noviembre de 2024 se determinó que el indicado pronunciamiento constituye un precedente obligatorio, así:
[…] 49. Entonces, se encuentra que este Organismo **en la sentencia 083-18-SEP-CC realizó una interpretación del ordenamiento jurídico con miras a resolver el caso en concreto; así, para dar solución al mismo, determinó que en casos en que el Consejo de la Judicatura argumente su competencia para aplicar una sanción de destitución a un servidor judicial distinto a un juez, fiscal o defensor público**, en normativa que exclusivamente establece esta sanción disciplinaria a jueces, fiscales y defensores públicos, cuando su actuar sea con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable; dicha resolución de destitución carecería de motivación. Por ello, esta Magistratura estima que en la sentencia 083-18-SEP-CC se ha configurado un precedente en sentido estricto que se puede reconstruir en la siguiente regla:
Si el Consejo de la Judicatura argumenta su competencia para adoptar la decisión de destituir a un servidor judicial distinto a un juez, fiscal o defensor público, empleando como fuente normativa al artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial; (supuesto de hecho); entonces, la respectiva resolución que lo destituye por dolo, error inexcusable o manifiesta negligencia, que corresponde solamente para jueces, fiscales y defensores públicos, carece de motivación(consecuencia jurídica).
50. En esta línea, al determinarse que **la sentencia 083-18-SEP-CC sí contiene un precedente en sentido estricto que genera la consecuente extensión de efectos *erga omnes***, como un elemento esencial que debe comportar toda regla de precedente, se encuentra que la Sala Nacional desconoció el carácter vinculante de la sentencia 083-18-SEP-CC al emitir la sentencia impugnada. (Énfasis añadido).

54. Así las cosas, habiéndose encontrado que en efecto ocurrió la vulneración de derechos acusada en el problema jurídico analizado, las partes procesales deben atenerse a lo resuelto por este Organismo. En consecuencia, pese a que no se ha realizado una revisión de la conducta de las autoridades judiciales que dictaron las decisiones de la causa 09320-2019-00624, esta sentencia cuenta como válida y definitiva para efectos del sistema jurídico. Por lo tanto, procede dejar sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia del proceso 09320-2019-00624.

7. Reparación Integral

55. El artículo 86 de la CRE determina que un juez, al constatar una violación de derechos constitucionales, debe declararla, ordenar la reparación integral que corresponda –material o inmaterial–, y especificar e individualizar las obligaciones positivas y negativas que debe cumplir el destinatario de la decisión judicial, así como las circunstancias en que deban cumplirse.

56. En el mismo sentido, el artículo 18 de la LOGJCC desarrolla la reparación integral indicando que al declararse la vulneración de derechos se debe ordenar la reparación integral material o inmaterial. Asimismo, el artículo referido determina que la reparación integral "procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación […]".

57. En su demanda de acción de protección, la accionante solicitó que:

57.1. Se declare la vulneración de los derechos invocados;

57.2. Se deje sin efecto tanto (i) el informe emitido por la Dirección Provincial de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura del Guayas, el 31 de enero de 2018, mediante el cual se recomienda la destitución de la accionada; así como (ii) la resolución de fecha 20 de febrero de 2018, suscrita por el Pleno del CJ, que concretó la destitución de la accionante por manifiesta negligencia, de conformidad con el artículo 109 numeral 7 del COFJ;

57.3. Se le reintegre al cargo de notaria, con el pago de remuneraciones y beneficios de ley dejados de percibir hasta su reintegro;

57.4. Y, "se [elimine] la sanción de destitución de la base de datos de la Dirección Nacional de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura".

58. Al respecto de las pretensiones de la accionante, este Organismo encuentra procedente dejar sin efecto todo lo actuado en el procedimiento sumario disciplinario 09001-2016-0224-F. Pues, desde su providencia de apertura –de 01 de marzo de 2017– se determina que el mismo se origina por el supuesto cometimiento de la infracción disciplinaria de manifiesta negligencia, tipificada en el artículo 109, numeral 7 del COFJ. Misma que nunca debió servir como sustento para evaluar las actuaciones de la accionante e imponerle la sanción de destitución. Por lo tanto, también se deja sin efecto, tanto el informe emitido por la Dirección Provincial de Control Disciplinario del Guayas del CJ el 31 de enero de 2018, como la resolución del Pleno del CJ de fecha 20 de febrero de 2018.

59. En tal virtud, también resulta procedente disponer que se elimine el registro de la sanción de destitución por manifiesta negligencia, de la base de datos de la Dirección Nacional de Control Disciplinario del CJ, según solicita la accionante.

60. Ahora bien, la Corte Constitucional está impedida de dar paso a la pretensión de la accionante relativa al reintegro a su cargo de notaria, con el pago de remuneraciones y beneficios de ley dejados de percibir hasta su reintegro. Desde que la accionante fue destituida de su rol de notaria, su puesto fue asumido por un nuevo servidor público. Por lo tanto, mal haría este Organismo en afectar los derechos de dicho servidor, quien ha asumido el cargo de notario del cantón Colimes como efecto de la destitución de la accionante, así como por el paso del tiempo.

61. Sin embargo, ello no obsta para que la accionante reciba una reparación por la violación de sus derechos constitucionales señalados en esta sentencia. En atención al tiempo transcurrido y por la arbitraria actuación del CJ, como medida de compensación por el daño material e inmaterial sufrido, por la imposibilidad de continuar en su rol de notaria, se concede una reparación en equidad valorada en USD $1.000.

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** la acción de protección;

2. **Declarar** la vulneración del debido proceso, en el respeto al principio de legalidad sancionatoria en la dimensión de la taxatividad previsto en el artículo 76, número 3 de la CRE; siendo la presente sentencia una forma de reparación en sí misma.

3. **Dejar sin efecto** la sentencia de 26 de junio de 2020, dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

4. **Dejar sin efecto** la sentencia de 20 de febrero de 2020, por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Balzar de la provincia del Guayas.

5. **Dejar sin efecto** todo lo actuado en el procedimiento sumario disciplinario 09001-2016-0224-F, lo que incluye al informe emitido el 31 de enero de 2018 por la Dirección Provincial de Control Disciplinario del Guayas del Consejo de la Judicatura, así como a la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura de fecha 20 de febrero de 2018.

6. **Ordenar** que, en el plazo de un mes, el Consejo de la Judicatura elimine el registro de la sanción de destitución por manifiesta negligencia, impuesta a Zoila Clemencia Vélez Gutiérrez, de la base de datos de la Dirección Nacional de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura.

7. **Ordenar** que el Consejo de la Judicatura pague el valor de USD $ 1.000 por concepto de reparación en equidad a favor de la accionante. Dicha suma le será depositada, en el plazo de seis meses, en la cuenta que la accionante designe para el efecto

8. **Ordenar** que el Consejo de la Judicatura informe a esta Corte Constitucional respecto del cumplimiento de las medidas de reparación prescritas *ut* supra, una vez concluidos los plazos correspondientes.

9. Notifíquese, cúmplase y publíquese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 1022-20-JP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El 19 de diciembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 1022-20-JP/24. En la misma, se revisó la acción de protección presentada por Zoila Clemencia Vélez Gutiérrez ("**accionante**"). Así, se analizó lo respectivo a las sentencias de 20 de febrero de 2020, emitida por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Balzar de la provincia de Guayas ("**Unidad Judicial**") y la sentencia de 23 de julio de 2020, emitida por la Sala Especializada Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ("**Sala Provincial**") en el marco del proceso 09320-2019-00624 que siguió en contra del Consejo de la Judicatura ("**CJ**") por su destitución del cargo de notaria.

2. En la referida sentencia se resolvió, en sentencia de mayoría, aceptar la acción *in examine*, puesto que consideró que la sentencia impugnada vulneraba el debido proceso en el principio de legalidad.

2. Análisis

3. En su análisis, la sentencia de mayoría concluyó que —conforme lo dispuesto en la sentencia 3-19-CN/20— la accionante no era sujeto activo de las sanciones determinadas en el artículo 109 (7) de la COFJ. Si bien entiendo el punto del análisis, y en determinada medida concuerdo con ella, considero que la sentencia de mayoría debería haber analizado si es que la acción de protección era procedente, al tratarse de cuestiones relativas a la destitución de servidores públicos.

4. Así, a mi criterio, en la decisión de mayoría debía analizarse el caso a la luz de la sentencia 2006-18-EP/24. Esta presenta una excepción al estándar de motivación aplicado a casos de conflictos el Estado y sus servidores públicos. De conformidad con dicho precedente, los jueces constitucionales pueden declarar la improcedencia de una acción de protección sin que sea necesario realizar un profundo análisis de la real vulneración de derechos, siempre que verifiquen que el caso **no** se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, ni que requiera una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen.

5. Asimismo, la sentencia de mayoría tampoco tomó en cuenta en su análisis lo dispuesto en la sentencia 556-20-EP/24. Esta sentencia desarrolló esta excepción y dispone que

la motivación de las sentencias que declaran improcedente a la acción de protección deben contener dos elementos únicamente: (i) la verificación de que los cargos en la demanda no se refieran a los supuestos que comprometan gravemente la dignidad de los servidores; y, (ii) la explicación de por qué la vía contencioso-administrativa sería adecuada y eficaz.

6. A mi criterio, es evidente que el caso *in examine* trata de un conflicto entre el Estado y uno de sus servidores públicos. A mi parecer, no hay una justificación que lo excluya de la aplicación de la sentencia 2006-18-EP/24. Adicionalmente, no observo que la sentencia de mayoría haya explicado su razonamiento para no considerar que en el caso bajo análisis no se debía aplicar la sentencia mencionada. En este sentido, no es claro por qué un conflicto entre un servidor público y el Estado, que sea tramitado a la luz del COFJ, sería diferente de otros conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado.

7. En vista de lo expuesto, la sentencia de mayoría debió haber verificado el cumplimiento de los dos requisitos señalados en el párrafo 5 *supra*. En aplicación de este análisis y de la revisión de las sentencias impugnadas, se verifica que las autoridades judiciales sustanciadoras no concluyeron que de los hechos del caso y los cargos en la demanda se desprendieran supuestos que comprometan grave o notoriamente la dignidad del accionante o situaciones que requieran una respuesta urgente, por lo que se cumple el requisito (i). De igual manera, se advierte que los jueces de la Sala explicaron por qué la vía administrativa sería la adecuada (ii) al sostener que no cualquier inconformidad puede ser atendida en vía constitucional y que el accionante pretende mediante acción de protección que se conozca y resuelva hechos relacionados a asuntos disciplinarios-administrativos, lo que se aparta del objeto de la acción de protección. Al haberse cumplido los requisitos detallados, la sentencia contiene una motivación suficiente conforme al estándar establecido en las sentencias 556-20-EP/24 y 2006-18-EP/24.

8. En virtud de lo señalado, considero que correspondía al Pleno de la Corte desestimar la acción extraordinaria de protección presentada. Este voto se emite en línea con los votos particulares desarrollados respecto de las sentencias 1005-21-EP/24, 822-20-EP/24, 2030-21-EP/24, 1419-19-EP/24, 864-20-EP/24 y 1015-21-EP/24.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET

Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2025.01.13 11:55:31 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1022-22-JP, fue presentado en Secretaría General el 07 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 16:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

102220JP-77f59

Caso Nro. 1022-20-JP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día lunes trece de enero de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaracion y ampliacion 1022-20-JP/25
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 06 de febrero de 2025.

VISTOS: Agréguese al proceso el escrito presentado el 16 de enero de 2025 por la accionante Zoila Clemencia Vélez Gutiérrez ("**accionante**"); y, el escrito presentado el 24 de enero de 2025 por el Consejo de la Judicatura. El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa 1022-20-JP, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 19 de diciembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia de revisión 1022-20-JP/24 ("**sentencia**"), en la que se aceptó la acción de protección presentada por la accionante en contra del Consejo de la Judicatura. Así, se declaró la vulneración del debido proceso, en lo concerniente al principio de legalidad sancionatoria en la dimensión de la taxatividad previsto en el artículo 76, número 3 de la CRE, y se dictaron varias medidas de reparación.

2. La última notificación de la sentencia se la realizó el 16 de enero de 2025, conforme consta en la razón emitida por la secretaria general de este Organismo.

3. El 16 de enero de 2025, la accionante presentó un pedido de ampliación de la indicada sentencia.

4. El 24 de enero de 2025, el Consejo de la Judicatura presentó un pedido de aclaración de la referida sentencia.

2. Legitimidad activa y oportunidad

5. Acorde a lo contemplado en el artículo 440 de la Constitución: "[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables"; y, a lo dispuesto en artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC"): "[l]as sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación". Conforme a lo determinado en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional "RSPCCC": "se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación".

6. De lo anterior se establece que la aclaración y la ampliación son recursos horizontales que la parte interpone de la decisión de este Organismo, con el pedido de aclararla, cuando contuviere una oscuridad, o ampliarla, para subsanar la omisión de un punto objeto de pronunciamiento, sin que mediante estos recursos se pueda modificar la

sentencia. Es por ello que dentro de las causas que han concluido con una decisión de la Corte Constitucional, se ha reconocido la legitimación activa para interponer el recurso de aclaración y ampliación de sus autos, dictámenes y sentencias, a las partes del proceso constitucional.

7. La última notificación de la sentencia se produjo el 16 de enero de 2025; en tanto que el recurso de ampliación de la accionante se presentó el 16 de enero de 2025. Por lo expuesto, el pedido de ampliación fue presentado por la accionante del proceso que fue objeto de revisión en la sentencia 1022-20-JP/24, el mismo se encuentra dentro del término establecido para el efecto. Por tanto, se cumple con la legitimación activa y oportunidad para la interposición del referido recurso.

8. Por otra parte, el recurso de aclaración del Consejo de la Judicatura se presentó el 24 de enero de 2025, por lo que se encuentra extemporáneo.

3. Fundamentos del pedido

9. En lo principal, respecto a la reparación dispuesta en sentencia 1022-20-JP/24, la accionante manifiesta: "no estoy de acuerdo que es equitativa" (punto 1). Frente a ello, procede a citar un extracto de la sentencia 004-13-SAN-CC.

10. Adicionalmente, solicita lo siguiente (punto 2): "[s]e resuelva la restitución de la accionante a su cargo como notaria única del cantón Colimes provincia del Guayas, ya que al restituir no se vulnera derechos de otro servidor". Al respecto, manifiesta que: "[…] puedo indicar que dicha notaría en el cantón de Colimes provincia del Guayas carece de notario ya que hasta la fecha [no] se ha llamado a concurso para dicho puesto, y que solo se está encargando". Además, aduce que ella tiene derecho a la estabilidad laboral reforzada por ser una persona con discapacidad, de conformidad con las sentencias 2126-19-EP/24, 689-19-EP/20 y 1095-20-EP/22.

11. Por otro lado, la accionante pretende lo siguiente (punto 3): "[…] se amplié (sic) la reparación integral material y se realice a través de un perito acreditado por el consejo de la judicatura (sic) para que realice un informe de lo que debió percibir los años de destitución inconstitucional" (sic). En línea con lo anterior, solicita que, con la finalidad de probar el antedicho daño, se disponga al Consejo de la Judicatura que realice las siguientes diligencias probatorias: (i) certifique si desde la destitución de la accionante, se ha convocado a un concurso para ocupar el cargo de notario único del cantón Colimes provincia de Guayas; y, (ii) certifique si desde la destitución de la accionante se le encargó la notaría del cantón Colimes a la notaria del cantón Balzar.

4. Análisis de la solicitud

12. De la revisión de los puntos 1, 2 y 3 del escrito de ampliación, correspondiente a los párrafos 9, 10 y 11 *supra*, se desprende que la accionante pretende modificar el decisorio de la sentencia 1022-20-JP/24, ya que a su decir la reparación dispuesta no sería equitativa. Así, solicita que este Organismo, a través del presente recurso de ampliación, disponga: (i) que la accionante sea reintegrada al cargo de notaria del cantón Colimes provincia del Guayas; y, (ii) que se conceda una indemnización económica calculada en función de los ingresos que debió percibir durante los años que estuvo destituida. No obstante, ambas pretensiones fueron rechazadas expresamente en la sentencia dictada por este Organismo: "[…] la Corte Constitucional está impedida de dar paso a la pretensión de la accionante relativa al reintegro a su cargo de notaria, con el pago de remuneraciones y beneficios de ley dejados de percibir hasta su reintegro".[1]

13. Adicionalmente, cabe acotar que el pedido de la accionante respecto a que el Consejo de la Judicatura realice determinadas diligencias probatorias, está relacionado con el punto 3 de su escrito. Esto es, con que se disponga un pago por los supuestos daños sufridos, ya que, a decir de la accionante, dichas diligencias probatorias servirían para acreditar el pago de la indemnización que solicita. Por lo mismo, esta solicitud también se niega.

14. Por todo lo anterior, no se puede dar paso a lo pretendido por la accionante ya que ello supondría modificar la decisión de este Organismo, situación que es a todas luces improcedente. En tal virtud, el recurso de ampliación debe ser rechazado.

5. Consideraciones adicionales

15. El artículo 11 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**RSPCCC**"), prescribe que este Organismo corregirá sus

[1] Párrafos 60 y 61 de la sentencia 1022-20-JP/24.
Ahora bien, la Corte Constitucional está impedida de dar paso a la pretensión de la accionante relativa al reintegro a su cargo de notaria, con el pago de remuneraciones y beneficios de ley dejados de percibir hasta su reintegro. Desde que la accionante fue destituida de su rol de notaria, su puesto fue asumido por un nuevo servidor público. Por lo tanto, mal haría este Organismo en afectar los derechos de dicho servidor, quien ha asumido el cargo de notario del cantón Colimes como efecto de la destitución de la accionante, así como por el paso del tiempo.
Sin embargo, ello no obsta para que la accionante reciba una reparación por la violación de sus derechos constitucionales señalados en esta sentencia. En atención al tiempo transcurrido y por la arbitraria actuación del CJ, como medida de compensación por el daño material e inmaterial sufrido, por la imposibilidad de continuar en su rol de notaria, se concede una reparación en equidad valorada en USD $1.000.

providencias en caso de existir error evidente respecto de: "[…] 3. Identificación del expediente, sentencia o auto […]".

16. En la sentencia 1022-20-JP/24, en el párrafo 58 esta Corte determinó: "[a]l respecto de las pretensiones de la accionante, este Organismo encuentra procedente dejar sin efecto todo lo actuado en el procedimiento sumario disciplinario 09001-2016- 0224-F." De la misma manera, en el punto 5 del decisorio se dispuso: "[d]ejar sin efecto todo lo actuado en el procedimiento sumario disciplinario 09001-2016-0224-F, lo que incluye al informe emitido el 31 de enero de 2018 por la Dirección Provincial de Control Disciplinario del Guayas del Consejo de la Judicatura, así como a la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura de fecha 20 de febrero de 2018".

17. No obstante, la frase "procedimiento sumario disciplinario 09001-2016-0224-F" contiene un error de numeración en cuanto al año, ya que debería decir 2017 en lugar de 2016. En tal virtud, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 11, numeral 3, del RSPCCC, esta Corte Constitucional procede a corregir de oficio el error señalado, indicando que lo correcto dentro del párrafo 58 y el punto 5 del decisorio de la sentencia 1022-20-JP/24 es "procedimiento sumario disciplinario 09001-**2017**-0224-F" (énfasis añadido).

6. Decisión

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

1. Negar el recurso de ampliación presentado por la accionante, así como el recurso de aclaración presentado por el Consejo de la Judicatura.

2. Corregir de oficio el párrafo 58 y el punto 5 del decisorio de la sentencia 1022-20-JP/24, sustituyendo la siguiente frase "proceso sumario disciplinario 09001-2016-0224-F" por "proceso sumario disciplinario 09001-2017-0224-F".

3. Las partes procesales deberán estar a lo resuelto en la sentencia 1022-20-JP/24.

4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, quien anunció un *"salvado oral"*, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 1387-17-EP/25
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

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

CASO 1387-17-EP

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

SENTENCIA 1387-17-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección propuesta en el marco de un proceso penal por delito de tránsito, donde se declaró a una entidad pública como responsable solidaria de la reparación económica. La Corte resuelve aceptar la acción por encontrar vulneración del derecho a la defensa en las garantías de que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento y de recurrir el fallo o resolución del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro, contemplados en el artículo 76 numeral 7 literales a) y m) de la CRE.

1 Antecedentes procesales

1. El 30 de marzo de 2017, dentro de la causa 13322-2015-00293[1] seguida contra Ángel Ramón Cabrera García, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro ("**Unidad Judicial**") declaró mediante sentencia la culpabilidad del procesado como autor del delito establecido en el artículo 377, inciso segundo numerales 2, 4, y 5 del Código Orgánico Integral Penal (**"COIP"**) por muerte culposo, imponiéndole la pena de tres años y seis meses de privación de libertad y la aplicación de una multa de diez salarios básicos unificados.[2]

2. El 31 de marzo de 2017, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro ("**GADM Flavio Alfaro**"), en las personas de Ramón Eduardo Cedeño Mendoza y Alexi Pazmiño Castro, en sus calidades de alcalde y procurador síndico, respectivamente, interpusieron recurso de apelación en contra de la referida sentencia de 30 de marzo del año 2017.

[1] A través del parte policial que obra del proceso, de fecha 31 de diciembre de 2014, en la ciudad de Flavio Alfaro (provincia de Manabí) se verificó un accidente de tránsito en el cual se registró el fallecimiento de una menor de edad y cuatro heridos. El chofer que conducía el vehículo era empleado del GADM Flavio Alfaro y el automotor, propiedad de esta entidad estatal. La entidad fue notificada, por primera vez en todo el proceso, para comparecer a la audiencia de juicio.
[2] Adicionalmente, por concepto de reparación integral a las víctimas, se dispuso el pago de USD $35,000.00 (treinta y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América) y USD $7.000,00 (siete mil dólares de los Estados Unidos de América), de los cuales se declaró solidariamente responsable al GADM Flavio Alfaro, al pertenecer el vehículo a la institución y al ser el procesado empleado de la misma. Se determinó la suspensión condicionada de la pena al procesado, disponiendo como una de las condiciones de aquella, la reparación de daños y perjuicios a las víctimas.

3. El 20 de abril de 2017, la Unidad Judicial "inadmite el recurso de apelación interpuesto por improcedente".[3] El 21 de abril del mismo año, el GADM Flavio Alfaro interpuso recurso de hecho.

4. El 05 de mayo de 2017, la misma judicatura rechazó "por improcedente" el recurso de hecho.[4]

5. El 22 de mayo de 2017, la Unidad Judicial sentó razón de ejecutoría de la sentencia de 30 de marzo de 2017 y de los autos de 20 de abril y 05 de mayo de 2017.

6. El 23 de mayo de 2017, Ramón Eduardo Cedeño Mendoza y Alexi Pazmiño Castro, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del GADM Flavio Alfaro ("**entidad accionante**"), respectivamente, presentaron acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió el recurso de hecho, emitido por la Unidad Judicial ("**decisión impugnada**").

7. Mediante auto de fecha 21 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, le correspondió la sustanciación de la causa a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.

8. De conformidad con el resorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, en atención al orden cronológico de despacho de causas, avocó conocimiento el 15 de noviembre de 2022 y solicitó que los jueces demandados

[3] La Unidad Judicial fundamentó su decisión en los siguientes términos: "[e]s preciso señalar que de la revisión del proceso se puede verificar que el GAD Municipal del [c]antón Flavio Alfaro, no es parte procesal tal como lo dispone el artículo 439 del Código Orgánico Integral Penal" y que "al no ser sujeto procesal y por cuanto solo es solidariamente responsable de los daños y perjuici[os], tendrá todo el derecho de hacer valer sus derechos por cuerda separada y ante autoridad competente en un proceso netamente civil".

[4] La Unidad Judicial señaló, en lo principal: "En el presente caso, existe una legislación clara, expresa, y específica que contiene procedimientos y requisitos legales precisos que regulan los juicios penales y habiéndose enunciado las normas o principios jurídicos en que se funda este auto y explicado la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho conforme lo exige la norma constitucional inserta en el Art. 76 No. 7 literal l) de la Constitución de la República del Ecuador, sin entrar en más análisis y en aplicación al derecho a la Seguridad Jurídica consagrado en el Art. 82 de la Constitución (…) y desarrollado en el Art. 25 del Código Orgánico de la Función Judicial, 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, y de acuerdo a lo que dispone el artículo 661 inciso 1 del Código Orgánico Integral Penal, se inadmite el Recurso de hecho interpuesto por improcedente, en vista que no es sujeto procesal, por cuanto la entidad pública carece de legitimidad para interponerlo, dejando a salvo su derecho a lo que le correspondería por la responsabilidad solidaria y civil por cuerda separada".

presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda. El referido informe fue presentado el 24 de noviembre de 2022.

9. El 28 de noviembre de 2022, la entidad accionante presentó una solicitud de desistimiento de la causa, frente a lo cual se convocó mediante autos[5] a la diligencia de reconocimiento de firma y rúbrica o, en su defecto, presente una copia certificada del reconocimiento de firma y rúbrica del escrito presentado, del que no tuvimos respuesta ni pronunciamiento. Posteriormente, esto es, el 23 de enero del 2025, la entidad accionante compareció al proceso indicando, en lo principal, que renuncian del desistimiento presentado por las autoridades municipales anteriores y requieren la continuación de la causa.

2 Competencia

10. 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 CRE; y, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

3 Alegaciones de las partes

3.1 De la entidad accionante

11. La entidad accionante manifiesta que le han sido vulnerados los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de motivación y recurrir los fallos; y, a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literales l) y m) y 82 de la CRE.

12. Considera que el auto impugnado "presenta una escueta motivación", citando un extracto de éste y luego cita la normativa relacionada al recurso de hecho en la ley penal.

13. La entidad accionante cita el artículo 661 del COIP y manifiesta que, ante la interposición de un recurso de hecho, el juzgador debe remitirlo sin ningún trámite a una judicatura superior. Así, indica que el juez en conocimiento "NO DEBIÓ SUSTANCIAR EL RECURSO" y agrega que era su obligación "REMITIRLO AL SUPERIOR SIN TRAMITE PREVIO [sic]; para que la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, CONVOQUE AUDIENCIA y conozca

[5] Los autos fueron notificados el 24 de enero de 2023, 14 de marzo de 2023 y 21 de junio de 2023,

ÚNICAMENTE SOBRE LA PROCEDENCIA O NO DEL RECURSO". (Mayúsculas propias del texto original).

14. Adicionalmente, señala que el fundamento para la presentación de la acción extraordinaria de protección radica en la afectación de su derecho a recurrir el fallo, toda vez que éste decidió sobre sus derechos al declararla responsable solidaria sin poder controvertir en absoluto dentro del proceso.

15. En cuanto a la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante asegura que los criterios anteriormente relatados "crean un ambiente de incertidumbre o inseguridad jurídica", y cita jurisprudencia emitida por esta Corte respecto del derecho alegado.

3.2 De la judicatura accionada

16. En su informe de 24 de noviembre de 2022, el juez Byron Orejuela Giler señaló que:

> ha actuado de acuerdo a las normas Constitucionales y legales de nuestra legislación ecuatoriana, ya que son actos netamente jurisdiccionales que se encuentra (sic) debidamente fundamentado y motivado tal como lo señala el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República del Ecuador, siendo esta una de las facultades estipuladas en los artículos 129 numerales 1, 2, y 11, y 130 numerales 1, 2, 4, y 15 del Código Orgánico de la Función Judicial.

17. A continuación, realizó un recuento de los antecedentes del caso y de varias normas jurídicas, para expresar que:

> este juzgador deja sustentadas sus actuaciones en este proceso penal. Y mis actuaciones no se encuentran incursas en ninguna violación a los derechos constitucionales del Gad Municipal del Cantón Flavio Alfaro, más bien este juzgador ha observado el principio a la seguridad jurídica […] y de acuerdo a lo que dispone el artículo 661 inciso 1 del Código Orgánico Integral Penal, se inadmite el Recurso de hecho interpuesto por improcedente, en vista que no es sujeto procesal, por cuanto la entidad pública carece de legitimidad para interponerlo.

4 Cuestión previa

4.1. De la legitimación activa

18. Previo a analizar las presuntas vulneraciones cabe, en primer lugar, hacer unas breves consideraciones sobre la legitimación activa de la presente acción extraordinaria de protección. Es necesario recordar que se encuentran legitimados para proponer una acción extraordinaria de protección cualquier persona o grupo de personas que hayan

sido parte de un proceso o bien hayan debido serlo.[6] Así, la jurisprudencia de esta Corte ha determinado que la legitimación para la acción extraordinaria de protección puede ser algo a ser examinado con más detalle en la fase de sustanciación.[7]

19. Esta Corte ha establecido que dicho examen realizado en calidad de salvedad en la fase de sustanciación, cuando no está claro si una persona debió haber sido parte de un proceso, es indispensable para no privar al accionante de la tutela judicial efectiva y evitar un gravamen a sus derechos fundamentales.[8]

20. Entre los supuestos en los que puede presentarse dicha salvedad, se incluyen aquellas circunstancias cuando el accionante refiere a una vulneración de sus derechos fundamentales al no habérsele permitido ser parte del proceso de origen otorgando razones a favor de dicha afirmación; o, bien si la decisión tomada en el proceso de origen afectó un derecho del accionante a pesar de ser un tercero a la relación jurídico-procesal, ya que de lo contrario se consolidaría el estado de indefensión del accionante. Asimismo, esta Corte ha señalado que las entidades públicas pueden gozar de legitimación activa en las acciones extraordinarias de protección cuando invoquen derechos de contenido procesal o se trate de su actividad definitoria.[9]

21. De la lectura de la demanda, se observa que la entidad accionante refiere que las vulneraciones a sus derechos constitucionales se produjeron en el proceso penal de origen y se consolidaron con el auto emitido por la Unidad Judicial el 5 de mayo del año 2017, que negó el recurso de hecho interpuesto por dicha entidad, bajo el argumento de que no era parte procesal. No obstante, aduce que sus derechos se ven involucrados al haber sido declarada responsable solidaria de la reparación económica ordenada en dicho proceso penal, por ser la propietaria del vehículo con el que se perpetró el delito.

22. Considerando dichos antecedentes, este Organismo no encuentra objeción alguna que guarde relación con una eventual falta de legitimación activa de la entidad accionante toda vez que ha activado la presente garantía jurisdiccional alegando la calidad de responsable solidaria de la sentencia penal de origen y ha invocado principalmente derechos de contenido procesal,[10] tales como: el derecho a la defensa, la garantía a recurrir, la seguridad jurídica -aludiendo a la presunta inobservancia de normas de

[6] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. - Art. 59. - Legitimación activa. - La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial".
[7] CCE, sentencia 838-16-EP/21, 09 de junio de 2021, párr. 23, 879-16-EPP/22, de 21 de diciembre de 2022, párr. 16.
[8] Párr. 20.5, *ibídem*.
[9] CCE, sentencia 838-12-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 24.
[10] *Ibid*.

contenido procesal- y tutela judicial efectiva, por lo que esta Corte continuará con el análisis del caso.

4.2. Análisis de objeto

23. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y al debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

24. Este Organismo, en su sentencia 1502-14-EP/19, ha determinado que estamos ante un auto definitivo si este:

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

25. Adicionalmente, la jurisprudencia de este Organismo ha señalado expresamente que "un auto que causa gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal".[11] De este modo, cabe que la Corte se cuestione, si dentro del proceso penal en el que habría ocurrido la presunta vulneración de derechos, la entidad accionante cuenta con mecanismos procesales para evitar la transgresión. A la luz de la demanda presentada, aquello que causaría la vulneración de derechos constituye la negativa —por dos ocasiones— de recurrir de una decisión que lo categorizó como responsable solidario y le impuso la obligación pecuniaria de participar en la reparación a la víctima.

26. En el caso concreto, la entidad accionante presentó la acción extraordinaria de protección en contra del auto de 5 de mayo de 2017, que inadmitió por improcedente su recurso de hecho bajo el argumento de que no fue parte procesal. Si bien dicho auto no puso fin al proceso penal (**1**) ni tampoco resolvió el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material (**1.1**), dado que el proceso penal se resolvió con la sentencia de 30 de marzo de 2017, detallada en párrafo 1 *supra;* no es menos cierto que dicho auto impidió la continuación del proceso penal (**1.2**), en la medida que la Unidad Judicial de Manabí con sede en el cantón Flavio Alfaro negó por improcedente el recurso de hecho, lo que impidió la remisión del proceso penal al órgano

[11] CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 45.

jurisdiccional superior, que hubiese permitido recurrir, no del cometimiento del delito por parte de la persona procesada, sino exclusivamente de la calidad que se le otorgó al GADM Flavio Alfaro como responsable solidario.

27. Sin perjuicio de lo anterior, aun cuando pudiere alegarse que el auto impugnado era producto de recursos inoficiosos al no encontrarse prevista la posibilidad de interponer recursos por quien no es parte procesal,[12] esta Corte observa *prima facie* un posible gravamen irreparable en atención a la razón litigiosa[13] y sujeto a la relación jurídico procesal con el GADM Flavio Alfaro (**2**), en la medida en que no se observan otros mecanismos procesales por medio de los cuales la entidad accionante pudiere ejercer su defensa o impugnar la responsabilidad solidaria que le fue impuesta, ni su cuantificación; responsabilidad que no pudo verse recurrida a la luz de la primera negativa del recurso de apelación interpuesto y posteriormente, el recurso de hecho que también fue rechazado con el mismo fundamento por la Unidad Judicial. Por lo tanto, esta Corte continuará con el análisis del caso, considerando que en un proceso penal no solo se persigue la verificación de la existencia material de la infracción y de la responsabilidad individual de los procesados, sino también del establecimiento de reparaciones de las víctimas.[14]

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

28. La entidad accionante ha alegado la vulneración de los derechos a la defensa en la garantía de motivación, a recurrir, a la seguridad jurídica -aludiendo a la presunta inobservancia de normas procesales- y a la tutela judicial efectiva.

29. Con relación a los cargos sintetizados en los párrafos 11 y 14 *supra*, este Organismo determina que no existe una argumentación mínimamente completa que permita formular un problema jurídico a resolver, relativos a una presunta vulneración a la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, respectivamente. Esto, ya que si bien la entidad accionante menciona la tesis de que se ha vulnerado la referida garantía y el derecho en cuestión, no presenta una base fáctica concreta o una justificación jurídica de cómo por acción u omisión se habría violentado de forma directa e inmediata dichos derechos por parte de la autoridad jurisdiccional accionada.

---

[12] Conforme consta en los antecedentes procesales, se inadmitieron por improcedentes el recurso de apelación y el recurso de hecho propuesto por el GADM Flavio Alfaro, por no constar dentro de los sujetos establecidos en el art. 439 del Código Orgánico Integral Penal "Art. 439.- Sujetos procesales. - Son sujetos del proceso penal: 1. La persona procesada 2. La víctima 3. La Fiscalía 4. La Defensa".

[13] A criterio de este Organismo, la razón litigiosa que vincula al GADM Flavio Alfaro, gira en torno exclusivamente a su calidad de responsable solidario, en el contexto de la reparación a la víctima del delito cometido por la persona procesada. Es exclusivamente sobre aquella relación jurídico-procesal que la Corte debe examinar si existe o no un gravamen irreparable.

[14] CCE, sentencia 857-16-EP/21, 21 de julio de 2021, párr. 38.

30. En lo atinente a las alegaciones y derechos sintetizados en los párrafos 12 y 13, se observa que la entidad accionante hace referencia a una presunta indefensión y vulneración del derecho a la defensa en la garantía de recurrir. Ello, aduciendo no haber podido defenderse en un proceso en el cual se ven involucrados sus derechos,[15] ya que la sentencia declaró la obligatoriedad del pago de los montos de USD $35.000,00 y USD $7.000,00 a manera de reparación integral en la calidad de obligados solidarios de la responsabilidad civil del delito, por lo cual se analizarán dichos cargos a la luz del derecho que más se ajusta a las alegaciones, concretamente, el derecho a la defensa.[16]

31. En consecuencia, se analizará el presente caso a través del siguiente problema jurídico:

¿El juez de la Unidad Judicial vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo de la entidad accionante al rechazar los recursos interpuestos por improcedentes?

6. Resolución del problema jurídico

¿El juez de la Unidad Judicial vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo de la entidad accionante al rechazar los recursos interpuestos por improcedentes?

32. El artículo 76 numeral 7 literal a) y m) de la CRE dispone:

> Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. (…) m) recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos (…).

33. En esa línea, la Corte Constitucional ha manifestado que:

> […] de manera general, podemos afirmar que se vulnera el derecho a la defensa de un sujeto procesal cuando existe indefensión; esto es, cuando se le impide comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo, a efectos de justificar sus pretensiones; o, cuando pese a haber comparecido, no ha contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente cuando, en razón de un acto u omisión, el sujeto procesal, no ha podido hacer uso de los mecanismos de defensa que le

[15] Conforme consta en los antecedentes procesales, se le inadmitieron por improcedentes los recursos de apelación y de hecho, por no constar dentro de los sujetos establecidos en el artículo 439 del COIP.
[16] CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 134.

> faculta la ley, en aras de justificar sus pretensiones, como por ejemplo, presentar pruebas, impugnar una resolución, etc. De modo que esta indefensión deviene en un proceso injusto y en una decisión con serio riesgo de ser parcializada y no corresponder con los derechos y principios constitucionales.[17]

34. Adicionalmente, de manera reiterada la Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la defensa, en la garantía de recurrir no puede limitarse a la disponibilidad de un recurso en el ordenamiento jurídico, ni a la simple posibilidad formal de interponer un recurso;[18] *ergo* el razonamiento de esta Magistratura no puede radicar en la verificación formal de que la norma lo considere sujeto procesal o no; aquello implicaría el reconocimiento de la garantía de recurrir sí puede limitarse a la disponibilidad o no de un recurso y con ello la posible vulneración del derecho a la defensa.

35. En el caso concreto, la entidad accionante alega **(i)** una presunta indefensión en un proceso que afecta sus derechos –por habérsele declarado responsable solidario de la reparación económica-; y, **(ii)** que no tuvo la posibilidad de impugnar, por no ostentar la calidad de sujeto procesal conforme el COIP en un proceso que afecta sus derechos.

36. De la revisión del expediente, se observa que la entidad accionante no fue notificada con la existencia del proceso penal pese a que era propietaria del vehículo con el que se perpetró el delito. Así, se observa que, habiendo discurrido varias etapas del proceso penal, el representante de la entidad accionante fue notificado en la persona de su alcalde por primera vez para comparecer como testigo en la audiencia de juzgamiento,[19] y para la posterior emisión de la sentencia correspondiente. De esta forma, se verifica que el GADM Flavio Alfaro no fue citado como parte del proceso originario, ni notificado como tercero.

37. Asimismo, la Corte advierte -de la revisión del expediente judicial- que antes de la emisión de la sentencia del caso, la entidad accionante no compareció al proceso ni a ninguna diligencia a fin de exponer sus pretensiones; así tampoco pudo presentar pruebas, ni impugnar las decisiones que pudieren afectar sus derechos al declarársele responsable solidaria para el pago de la reparación económica por la ocurrencia del delito.

[17] CCE, sentencia 389-16-SEP-CC, 14 de diciembre de 2016, pág. 9.
[18] CCE, sentencia 1565-18-EP/23, 14 de junio de 2023, párr. 20.
[19] Se convocó por primera vez al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro a través de auto que convocaba a audiencia de juicio de fecha 13 de octubre de 2016, para rendir su testimonio el día 26 de octubre de 2016 a las 08h30, en audiencia de juicio, conforme obra del expediente de la causa.

38. Además, este Organismo denota que tanto la negativa del recurso de hecho (auto impugnado) como del recurso de apelación interpuesto por el GADM Flavio Alfaro, comparten una fundamentación jurídica similar; en la medida en que la misma judicatura consideró que el gobierno autónomo no contaba con legitimidad para su interposición, al no ser considerado parte procesal. De ahí que el análisis de la Corte no pueda atender únicamente lo relativo al recurso de hecho sin considerar las razones que, procesalmente dieron paso a su interposición, como lo es la negativa del recurso de apelación presentado.

39. Si bien el GADM Flavio Alfaro intentó recurrir el fallo, la Unidad Judicial negó sus recursos interpuestos alegando la existencia de la posibilidad de defenderse en la vía civil.[20] Incluso, no se consideró que, ante tal supuesto, la entidad accionante se vería igualmente impedida de defenderse o impugnar aquellos medios de prueba presentados en el proceso originario, en el cual se decidió inicialmente sobre la reparación económica y su calidad de responsable solidaria.

40. Pero además, la existencia de la vía civil, a criterio de esta Corte no puede considerarse como una razón suficiente para desconocer el derecho a recurrir de la entidad accionante; ello por cuanto el tratamiento por la vía civil, en ningún caso puede discutir la calidad de responsable solidario. Aquella calificación, en el caso *in examine*, es propia del proceso penal que determinó dicho estatus. Si este Organismo avalaría la conclusión de que la existencia de la vía civil es evidencia de que el accionante contaba con mecanismos adecuados para impugnar, implicaría el reconocimiento en sentido estricto de que a través de la vía civil se pueden cuestionar decisiones adoptadas en la vía penal. De lo dicho, se desprende que, para esta Corte, el texto constitucional indique en su artículo 76, numeral 7, literal m) que:

> Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías: (…) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (…) m). Recurrir el fallo o resolución **en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos**.

41. Por otro lado, conviene precisar que la garantía de recurrir el fallo no es absoluta y su ejercicio se encuentra sujeto a la regulación prevista en la Constitución o la ley, "siempre que responda a la necesidad de garantizar los derechos constitucionales".[21] Dada la posibilidad de configuración legislativa del derecho a recurrir, "existen

[20] El juez de la Unidad Judicial señaló, en auto de 20 de abril de 2017, lo siguiente: "… se inadmite el Recurso de apelación interpuesto por improcedente, por cuanto la entidad pública carece de legitimidad para interponerlo, dejando a salvo su derecho a lo que le correspondería por responsabilidad solidaria y civil por cuerda separada".

[21] CCE, sentencia 1741-14-EP/20, 27 de mayo de 2020, párr. 36; y, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 41, entre otras.

procesos en los cuales no es posible recurrir, sin que ello conlleve vulneración alguna a esta garantía del debido proceso".[22] Sin perjuicio de ello, también es una realidad que esta Magistratura ha sido enfática en que "si bien la legislación procesal regula los recursos disponibles, dicha regulación no puede ser utilizada a efectos de producir una restricción u obstáculo irrazonable o injustificado para el ejercicio del derecho a recurrir […]".[23]

42. Así las cosas, conviene también remarcar que la fundamentación de la Unidad Judicial para el rechazo de los recursos interpuestos por el GADM Flavio Alfaro, recayó en que la entidad accionante no era parte del proceso, particular que deviene de la literalidad de la norma procesal penal y, por lo tanto, no podía exigirse -en principio- a los juzgadores actuar de forma diferente. Ante este escenario, la Corte no cuestiona que la legislación vigente permite la declaratoria de la responsabilidad solidaria para los propietarios del vehículo en delitos de tránsito; por el contrario, lo que se examina en este problema jurídico es la forma en la que ello debía ocurrir. En concreto, el análisis versa respecto de si se debía contar con el propietario del vehículo en el proceso.

43. En este sentido, la Corte ha señalado que vulneraciones al derecho de la defensa pueden configurarse aún cuando se precautela la observancia de la norma procesal, o reglas de trámite,[24] específicamente en supuestos en que las medidas recaen sobre el derecho a la propiedad de un tercero al proceso penal, en el siguiente sentido:

---

[22] CCE, sentencia 8-19-IN y acumulado/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 33.
[23] CCE, sentencia, 2289-23-EP/24, 25 de septiembre de 2024, párr. 28; sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 46 y 47.
[24] CCE, sentencia 546-12-EP/20, 08 de julio de 2020: *"23.1. El derecho al debido proceso es un principio constitucional que está rodeado de una serie de reglas constitucionales de garantía (art. 76 de la Constitución y sus numerales; por ejemplo, la garantía de no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal; o la garantía de, en caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplique la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción.) 23.2. Si bien el derecho al debido proceso es el principio que fundamenta las mencionadas reglas de garantía, la suma de estas no agota el alcance de aquel derecho. Así, los casos de violación de las señaladas garantías no son los únicos supuestos de vulneración del derecho al debido proceso. 23.3. La legislación procesal está llamada a configurar el ejercicio del derecho al debido proceso y de sus garantías en el marco de los distintos tipos de procedimiento, a través de un conjunto de reglas de trámite. 23.4. No siempre la violación de estas reglas de trámite involucra la vulneración del principio al debido proceso. Es decir, no siempre aquellas violaciones legales tienen relevancia constitucional. Para que eso ocurra, es preciso que, en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal, se haya socavado el derecho al debido proceso en cuanto principio, es decir, el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho. Lo que, de manera general, ocurre cuando se transgreden las reglas constitucionales de garantía antes aludidas. 23.5. Por otro lado, para que la vulneración del derecho al debido proceso se produzca no es condición necesaria que se haya violado una regla de trámite de rango legal, pues bien puede haber situaciones de vulneración atípicas".*

> a pesar de que no se verifica la existencia de una regla de trámite que exigiera notificar a los terceros propietarios de los bienes (..) para que comparezcan al proceso penal, la Corte verifica una vulneración atípica del derecho a la defensa como principio constitucional, esto es, una vulneración que ocurre a pesar de que no se constate la vulneración de una regla de trámite de rango legal.[25]

44. Conforme la jurisprudencia de este Organismo, si bien un proceso penal no tiene por objeto la determinación de derechos de una institución —en este caso el GADM Flavio Alfaro— sí busca **i)** verificar la existencia material de la infracción y de la responsabilidad individual de las personas procesadas; pero además **ii)** el establecimiento de reparaciones de las víctimas. Es precisamente respecto de este segundo aspecto del objeto de un procedimiento penal que la participación de la entidad accionante resulta relevante, y configura una relación jurídica-procesal particular de cara a la reparación.[26]

45. Por lo expuesto, esta Corte concluye que, si bien la autoridad jurisdiccional se remitió a la literalidad de la norma de procedimiento que no obligaba a citar a los responsables solidarios ni notificarlos; se tiene que tales omisiones y actuaciones impidieron a la entidad accionante defenderse en un proceso que afectaba sus derechos e intereses, pues en tal proceso penal se la declaró como responsable solidaria de la reparación económica por el cometimiento de un delito de tránsito, generando un estado de indefensión a dicha entidad y afectándosele, por tanto, de forma atípica el derecho a la defensa, como principio; a tal punto que ante la presentación de recursos de apelación y de hecho, la Unidad Judicial se limitó a rechazarlos por improcedentes, sin dilucidar que su decisión, materialmente, implicaba desconocer para el accionante la posibilidad de cuestionar la calificación de responsable solidario que había recibido.

46. Finalmente, esta Magistratura considera pertinente aclarar que, en función de la calidad de responsable solidario, el GADM Flavio Alfaro no constituye un sujeto procesal en términos del COIP, respecto de la relación jurídico-procesal que busca verificar la existencia material de la infracción y de la responsabilidad individual de las personas procesadas; de modo que respecto de dicha finalidad sin lugar a dudas carece de legitimidad procesal para recurrir de la sentencia condenatoria impuesta. No obstante, respecto de la relación jurídico-procesal destinada al establecimiento de reparaciones de las víctimas, por la propia decisión de la Unidad Judicial, los derechos del accionante se ven directamente afectados; de modo tal que sí goza de legitimidad procesal para recurrir de la decisión, exclusivamente respecto de su calidad de responsable solidario.

[25] CCE, sentencia 139-13-EP/22, 07 de septiembre de 2022, párr. 42.
[26] CCE, sentencia 857-16-EP/21, 21 de julio de 2021, párr. 38.

7. Reparación integral

47. Una vez declarada la vulneración del derecho fundamental a la defensa, corresponde a esta Corte determinar la forma de repararlo conforme al artículo 86.3 de la CRE y 18 de la LOGJCC. En este sentido, al haberse declarado responsable solidaria a la entidad accionante sin que tenga la oportunidad de comparecer al proceso penal de tránsito en el que se declaró tal responsabilidad, pese a que se la obliga al pago de una reparación económica solidariamente a las víctimas del delito, tal medida, aunada a la imposibilidad de recurrir y la inadmisión de su recurso de hecho, ocasionaron el estado de indefensión.

48. En función de lo expuesto, corresponde dejar sin efecto los autos de 22 de abril de 2017 y 05 de mayo de 2017, ambos dictados por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro, para lo cual se dispone el reenvío de la causa, con la finalidad de que se analice la procedencia del recurso interpuesto y permita al GAD del cantón Flavio Alfaro presentar sus argumentos de descargo.

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 la acción extraordinaria de protección 1387-17-EP.

2. Declarar la vulneración del derecho al derecho a la defensa previsto en el artículo 76 numeral 7 literales a) y m) de la CRE.

3. Disponer, como medidas de reparación integral:

a. Dejar sin efecto los autos de 22 de abril de 2017 y 05 de mayo de 2017, ambos dictados por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro.

b. Disponer el reenvío del proceso para que, el juez de la Unidad Multicompetente del cantón Flavio Alfaro analice la procedencia del recurso interpuesto y permita al GAD del cantón Flavio Alfaro presentar sus argumentos de descargo respecto de la relación jurídico-procesal destinada al establecimiento de reparaciones de las víctimas, particularmente en lo que atañe a la responsabilidad civil solidaria declarada.

4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 1387-17-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**RSPCCC**"), al disentir del análisis realizado en la sentencia 1387-17-EP/25 ("**sentencia**"), formulo un voto concurrente.

2. De los recaudos procesales, se observa que en el caso de origen una persona fue condenada por el delito de muerte culposa por accidente de tránsito, tipificado en el artículo 377 inciso segundo numerales 2, 3 y 5 del COIP.[1] En la misma sentencia, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro ("**Unidad Judicial**") declaró responsable solidario al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro ("**GAD**") porque el vehículo con el que se ocasionó el accidente era de su propiedad. El GAD habría sido notificado por primera vez en el proceso para comparecer a la audiencia de juicio.

3. El GAD apeló la sentencia, pero la Unidad Judicial inadmitió su recurso por considerar que, bajo lo establecido en el artículo 439 del Código Orgánico Integral Penal ("COIP"), no era parte procesal. Ante ello, el GAD interpuso recurso de hecho, el cual fue rechazado por la misma razón. Finalmente, el GAD presentó una acción extraordinaria de protección, en la que alegó principalmente que se ha vulnerado su derecho a recurrir y ha quedado en indefensión debido a que no se pudo defender en un proceso en el que se vieron involucrados sus derechos y tampoco pudo apelar una sentencia en la que se le dispuso pagar los montos de USD $35.000,00 y USD $7.000,00 como reparación integral tras ser declarado responsable solidario.

4. En atención de los hechos narrados, si bien coincido con que este caso evidencia un problema relacionado con el derecho a la defensa y varias de sus garantías, en especial

[1] COIP, artículo 377, inciso segundo, numerales 2, 3 y 5: "La persona que ocasione un accidente de tránsito del que resulte la muerte de una o más personas por infringir un deber objetivo de cuidado, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años, suspensión de la licencia de conducir por seis meses una vez cumplida la pena privativa de libertad.
Serán sancionados de tres a cinco años, cuando el resultado dañoso es producto de acciones innecesarias, peligrosas e ilegítimas, tales como:
(…) 2. Conocimiento de las malas condiciones mecánicas del vehículo.
3. Llantas lisas y desgastadas.
(…) 5. Inobservancia de leyes, reglamentos, regulaciones técnicas u órdenes legítimas de las autoridades o agentes de tránsito".

la de recurrir el fallo, respecto de quienes son declarados responsables solidarios en el marco de un proceso penal, no me encuentro de acuerdo con el enfoque de la sentencia para concluir que la vulneración de este derecho se ha producido a causa de las conductas judiciales. Desde mi perspectiva, el problema de este caso surge de las propias normas del COIP, que las autoridades jurisdiccionales accionadas no podían inobservar.

5. Por una parte, el artículo 439 del COIP determina taxativamente que los sujetos del proceso penal son la persona procesada, la víctima, la fiscalía y la defensa. Por otra parte, el artículo 654 del mismo cuerpo normativo es claro al indicar que solamente "los sujetos procesales" pueden interponer recurso de apelación. De dicha lectura se desprende, sin ambigüedad alguna, que los responsables solidarios, al no ser considerados sujetos procesales, no pueden impugnar ninguna las decisiones señaladas en el artículo 653 del COIP, entre las que se encuentran las sentencias condenatorias.[2]

6. Incluso, aquello es reconocido en la sentencia, pues en el párrafo 42 se menciona que, al rechazar los recursos interpuestos por el GAD por no ser parte del proceso, los jueces actuaron de conformidad "con la literalidad de la norma procesal penal", por lo que no se les podría exigir "actuar de forma diferente". Sin embargo, en el párrafo 45 la sentencia concluye que la Unidad Judicial "se limitó a rechazar los recursos por improcedentes, sin dilucidar que su decisión, materialmente, implicaba desconocer para el [GAD] la posibilidad de cuestionar la calificación de responsable solidario que había recibido". Mientras que, en el párrafo 46, se indica que, si bien los responsables solidarios no son sujetos procesales, "sí gozan de legitimidad procesal para recurrir la decisión, exclusivamente respecto de su calidad de responsable solidario".

7. No puedo coincidir con este razonamiento de la sentencia. Si el legislador ha optado por excluir a los responsables solidarios del listado de sujetos procesales y solamente quienes ostentan tal calidad se encuentran legitimados para impugnar una decisión, no es posible sostener que los responsables solidarios, a pesar de no ser sujetos procesales, sí pueden recurrir una sentencia condenatoria. Al menos, no es posible hacerlo sin alterar el contenido de los artículos 439 y 654 del COIP.

[2] COIP, artículo 653: "Procederá el recurso de apelación en los siguientes casos:
1. De la resolución que declara la prescripción del ejercicio de la acción o la pena.
2. Del auto de nulidad.
3. Del auto de sobreseimiento, si existió acusación fiscal.
4. De las sentencias.
5. De la resolución que conceda o niegue la prisión preventiva siempre que esta decisión haya sido dictada en la formulación de cargos o durante la instrucción fiscal.
6. De la negativa de suspensión condicional de la pena".

8. En este sentido, si bien el caso bajo análisis evidencia que existen obstáculos para que quienes son declarados responsables solidarios en un proceso penal puedan ejercer su derecho a la defensa, me parece también evidente que la raíz de este problema surge desde lo legislativo y no de lo jurisdiccional. Los juzgadores no pueden simplemente inobservar lo que establece la ley procesal penal. Por ello, en mi opinión, la afectación del derecho a la defensa del GAD en cuanto a la garantía de recurrir el fallo surge de las propias reglas de impugnación establecidas en el COIP.

9. Al evidenciar aquello y por tratarse de algo que bien se podría repetir en otros casos, considero que la Corte debió abrir un incidente de constitucionalidad que le permita a la Corte pronunciarse sobre cuál es la lectura compatible con la Constitución de estas normas en abstracto, tal como se hizo, por ejemplo, en el caso del doble conforme.[3] El artículo 75.4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**) faculta a la Corte a promover los procesos de inconstitucionalidad abstracta, cuando con ocasión de un proceso constitucional, encuentre la incompatibilidad entre una disposición jurídica y las normas constitucionales. Para poder pronunciarse sobre la compatibilidad entre las normas del COIP y las de la Constitución, amparada en este artículo, la Corte pudo convocar a las partes procesales del caso, a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado a una audiencia de control incidental de constitucionalidad. Luego de escuchar a las partes, así como a la Asamblea y la Presidencia como colegisladores, la Corte pudo pronunciarse sobre si estas normas son o no compatibles con el derecho a la defensa, y entonces sí declarar la vulneración de derechos por la aplicación de normas incompatibles con la Constitución. La apertura de un incidente de inconstitucionalidad le habría permitido a esta Magistratura llegar a la decisión que adopta esta sentencia, proteger los derechos del GAD y también de otras personas que sean declarados responsables solidarios en el marco de un proceso penal y que enfrenten los mismos obstáculos.

10. Si la Corte quería hacerse cargo del fondo del problema, habilitando los mecanismos de impugnación para quienes son declarados responsables solidarios, pudo haberlo hecho en uso de la facultad establecida en el artículo 75.4 de la LOGJCC. Lejos de hacer aquello, la sentencia, desde mi lectura, modifica implícitamente las normas del COIP tomando como base actuaciones judiciales que se realizaron en apego a la ley vigente.

[3] CCE, sentencia 1965-18-EP/21, 17 de noviembre de 2021.

11. En definitiva, considero que para llegar a la decisión a la que arriba la sentencia primero se tuvo que abrir un incidente de inconstitucionalidad y luego proceder a resolver el caso y declarar la vulneración. Por lo que, si bien comparto la decisión de permitir que en estos casos los responsables solidarios puedan impugnar las sentencias condenatorias en lo que respecta a su situación jurídica, me parece que la sentencia se saltó un paso previo indispensable para dilucidar cómo la raíz del problema proviene de la configuración normativa y no las actuaciones judiciales. De ahí el fundamento de mi voto concurrente.

DANIELA SALAZAR MARIN
Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1387-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 04 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 16:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Karla Andrade Quevedo

SENTENCIA 1387-17-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Sobre la base del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo el presente voto concurrente respecto de la sentencia 1387-17-EP/25 ("**sentencia de mayoría**"), por las razones que se sintetizan a continuación:

2. En este caso, la sentencia de mayoría declaró la vulneración del derecho a la defensa y de recurrir del GAD de Flavio Alfaro porque fue declarado solidariamente responsable por los daños civiles dentro del proceso penal número 13322-2015-00293 sin haber sido citado como parte del proceso ni notificado como tercero desde la fase de investigación previa. Aun cuando estoy de acuerdo con esta decisión, estimo que para llegar esa conclusión era necesario abordar dos temas importantes:

3. En primer lugar, estimo que el proyecto debió empezar por cuestionar si el accionante fue o debió ser parte o tercero dentro del proceso penal. Al respecto, de acuerdo con lo establecido en la sentencia, el GAD de Flavio Alfaro fue declarado solidariamente responsable bajo el artículo 377 del COIP, el cual establece que en caso de que el vehículo con el que se cometió la infracción *preste un servicio público de transporte*, "será solidariamente responsable de los daños civiles la operadora de transporte y la o el propietario del vehículo, sin perjuicio de las acciones administrativas que sean ejecutadas por parte del organismo de transporte competente, respecto de la operadora". En este caso, el vehículo involucrado en el accidente no era un vehículo de transporte público; por tanto, estimo que dicha norma no era aplicable al caso concreto y cuando la sentencia de mayoría omite evaluar esta situación, permite una interpretación extensiva de dicha norma por parte de la Unidad Judicial y avala la calificación como parte procesal del GAD municipal.

4. En segundo lugar, estimo que la sentencia de mayoría asume que el GAD de Flavio Alfaro debió participar en el proceso penal y podía ser declarado responsable solidario; pero, ante tal determinación, omite hacerse cargo de la tensión existente entre el artículo 377 del COIP y el derecho constitucional a la defensa, dado que dicho artículo admite la posibilidad de que se declare solidariamente responsable por daños civiles a un tercero sin la necesidad de ser citado desde el inicio del proceso penal. Ante ello, estimo que la sentencia de mayoría, para poder llegar a la conclusión de que se vulneró el derecho a la defensa y a recurrir del accionante, debió cuestionarse

no sólo la actuación del juez sino la constitucionalidad misma del artículo aplicado para el efecto. De modo que la Corte debió realizar un incidente de constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en su jurisprudencia,[1] y , a partir de ello, determinar que la norma es contraria al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, por impedir injustificadamente que quien puede ser declarado solidariamente responsable de los daños civiles pueda participar en el proceso penal para defenderse e incluso recurrir.

5. En consecuencia, aun cuando comparto que el GAD de Flavio Alfaro vio vulnerado el debido proceso en esta causa, considero que el análisis de la Corte debió necesariamente abarcar también los elementos antes analizados para poder llegar a la conclusión a la que arribó.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo

JUEZA CONSTITUCIONAL

[1] Por ejemplo, en CCE, sentencia 1024-19-JP/21 y acumulado, 1 de septiembre de 2021, párr. 124, la Corte hizo un control incidental de constitucionalidad de una norma en el marco de lo que sería una acción de protección y específicamente señaló los requisitos que se deben observar para que proceda este control incidental, específicamente enfatizando en su excepcionalidad. Al respecto, sobre la procedencia del incidente de constitucionalidad, se deberán observar las siguientes reglas: "(1) El ejercicio de esta competencia será excepcional. La Corte analizará la constitucionalidad de una norma solo cuando la resolución del caso dependa necesariamente del análisis de constitucionalidad. (2) El proceso de inconstitucionalidad abstracta, en una acción o procedimiento constitucional distinto a la acción de inconstitucionalidad, se iniciará de oficio, como un incidente dentro de la acción. (3) La norma cuya constitucionalidad se sospecha debe tener relación directa con los hechos del caso. Si la norma acusada es necesaria para resolver el caso; su aplicación provoca la vulneración de derechos que están siendo conocidos por la Corte; la norma que ha sido aplicada en el caso es incompatible con la Constitución; o la norma podría provocar situaciones análogas en casos futuros, la Corte podrá analizar su constitucionalidad. (4) La Corte deberá escuchar a quienes tienen atribuciones constitucionales para emitir la norma acusada y a la entidad encargada de aplicar la norma. Para el efecto, deberá notificar con el inicio del incidente, solicitar informe y podrá convocar a audiencia pública, que podrá contar con la participación de terceros con interés, sin perjuicio de que se puedan presentar argumentos por escrito sobre la constitucionalidad de la norma. (5) La Corte observará, en lo que fuere aplicable para declarar la inconstitucionalidad, los principios y garantías de otros procedimientos de control constitucional iniciados a petición de parte".

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 1387-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 13 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 19:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 1387-17-EP/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto de la sentencia de mayoría 1387-17-EP/25 por las consideraciones que se expresan a continuación:

2. La sentencia de mayoría consideró que el auto impugnado de 5 de mayo de 2017, que rechazó el recurso de hecho por improcedente, sí era objeto de una acción extraordinaria de protección al generar un gravamen irreparable. Según la mayoría, la decisión impugnada impidió que la entidad accionante ejerza su derecho a la defensa e impugne la responsabilidad solidaria determinada en la sentencia de 30 de marzo de 2017.

3. En el análisis de la mayoría, se declaró la vulneración del derecho a la defensa en las garantías de nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (art. 76.7.a CRE) y a recurrir de la sentencia (art. 76.7.m CRE) de la entidad accionante. Lo anterior, por cuanto se consideró que: (i) si bien la Unidad Judicial observó la literalidad de la norma de procedimiento que no obliga a citar y notificar a los responsables solidarios, estas acciones y omisiones impidieron que la entidad accionante se defienda dentro del proceso penal que afectaba "de forma atípica" el derecho a la defensa; (ii) a tal punto que, ante la presentación de los recursos de hecho y apelación la Unidad Judicial se limitó a rechazarlos por improcedentes, sin considerar que su decisión implicó desconocer la posibilidad de la entidad accionante de cuestionar la calidad de responsable solidario. Por lo que, determinaron la vulneración de los derechos de la entidad accionante.

4. Contrario a la sentencia de mayoría, estimo que el auto impugnado de 5 de mayo de 2017 no era objeto de acción extraordinaria de protección y, por ello, este Organismo debió aplicar la excepción a la regla de preclusión.

5. El artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**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.

6. La Corte Constitucional, en la sentencia 154-12-EP/19,[1] determinó que no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito de un caso en la fase de sustanciación, cuando la decisión impugnada no es susceptible de ser tratada mediante esta garantía jurisdiccional.[2] En tal sentido, en el caso *in examine* correspondía verificar si el auto de 5 de mayo de 2017 era objeto de una acción extraordinaria de protección.

7. En este sentido, la Corte Constitucional ha manifestado que un auto es objeto de esta garantía si se cumplen los siguientes supuestos: (1) si pone fin al proceso, siempre que se verifique uno de estos dos casos: (1.1) o bien, el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, (1.2) o bien, el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones. (2) Si el auto no pone fin al proceso, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este causa un gravamen irreparable.[3]

8. En el caso *in examine,* el auto de 5 de mayo de 2017 resolvió inadmitir el recurso de hecho presentado por la entidad accionante por improcedente al no haber sido interpuesto por un sujeto procesal, en virtud del artículo 439, 654 y 661 del COIP.[4] En cuanto al supuesto (1), se observa que el auto impugnado no puso fin al proceso, ya que era inoficioso e improcedente de conformidad con los artículos referidos. Así tampoco, esta decisión resolvió sobre el fondo de las pretensiones y, en consecuencia, no impidió la continuación del juicio, ya que el proceso concluyó con la sentencia de 30 de marzo de 2017 y la decisión impugnada se limitó a resolver un recurso improcedente.

9. Sobre el supuesto (2), se constata que la decisión impugnada tampoco generó un gravamen irreparable, puesto que resolvió un **recurso no previsto** en el ordenamiento jurídico por la calidad de quien lo interpuso. Esto, dado que (i) de acuerdo al ordenamiento jurídico, solo pueden interponer recursos en el marco del proceso penal los sujetos establecidos en el artículo 439 del COIP, en concordancia con los artículos 654 y 661 de la misma norma; y, (ii) el derecho a recurrir, al igual que todos los demás derechos constitucionales, no es de carácter absoluto, puesto que su ejercicio está sujeto a las limitaciones establecidas tanto en la Constitución y en la ley. De esta

[1] Este parámetro jurisprudencia fue establecido como excepción al principio de preclusión en aras de evitar la desnaturalización de la acción extraordinaria de protección.
[2] CCE, sentencia 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019. "[…] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia […], la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso."
[3] CCE, sentencia 1502-14-EP/19, párr. 16.
[4] La Unidad Judicial razonó que se inadmite el recurso "por improcedente, en vista que no es sujeto procesal, por cuanto la entidad pública carece de legitimidad para interponerlo, dejando a salvo su derecho a lo que le correspondería por la responsabilidad solidaria y civil por cuerda separada".

manera, una de las restricciones al derecho a recurrir viene dada por la naturaleza de los diferentes procesos y también por la naturaleza del medio de impugnación que se pretende realizar.[5] Asimismo, la entidad accionante tenía otros mecanismos procesales en relación a la responsabilidad solidaria que le fue impuesta, conforme así lo determinó la Unidad Judicial. Finalmente, el voto de mayoría no consideró que la responsabilidad solidaria de la entidad accionante era un efecto jurídico inmediato conforme lo dispone el artículo 377 inciso final del COIP.

10. Por todo lo expuesto, el auto de 5 de mayo de 2017 no era objeto de la acción extraordinaria de protección y el caso 1387-17-EP debió ser rechazado.

RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Firmado digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2025.02.27 16:40:36 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 1387-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 05 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 19:29; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

[5] CCE, sentencia 1774-11-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 47.

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 1387-17-EP

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En la sesión de Pleno de 30 de enero de 2024, la Corte aprobó con cinco votos a favor la sentencia correspondiente a la causa 1387-17-EP (**"sentencia de mayoría"**), en la cual se aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Ramón Eduardo Cedeño Mendoza y Alexi Pazmiño Castro en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro (**"GADM de Flavio Alfaro")** en contra del auto de 22 de mayo de 2017 emitido por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro (**"Unidad Judicial"**) que rechazó el recurso de hecho interpuesto por el GADM de Flavio Alfaro por improcedente.

2. La sentencia de mayoría concluyó que la Unidad Judicial, al rechazar los recursos de apelación y de hecho por improcedentes,[1] vulneró el derecho a la defensa en las garantías de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento y de recurrir (art. 76 literales a y b de la CRE) del GADM de Flavio Alfaro. En lo principal, el voto de mayoría consideró dichas vulneraciones ocurrieron porque:

> (…) si bien la autoridad jurisdiccional se remitió a la literalidad de la norma de procedimiento que no obligaba a citar a los responsables solidarios ni notificarlos; se tiene que tales omisiones y actuaciones impidieron a la entidad accionante defenderse en un proceso que afectaba sus derechos e intereses, pues en tal proceso penal se la declaró como responsable solidaria de la reparación económica por el cometimiento de un delito de tránsito, generando un estado de indefensión a dicha entidad y afectándosele, por tanto, de forma atípica el derecho a la defensa, como principio; a tal punto que ante la presentación de recursos de apelación y de hecho, la Unidad Judicial se limitó a rechazarlos por improcedentes, sin dilucidar que su decisión, materialmente, implicaba

[1] CCE, sentencia 1387-17-EP/25, 30 de enero de 2025, párr. 38. El voto de mayoría decidió analizar el auto que rechazó el recurso de hecho (decisión impugnada en la demanda de acción extraordinaria de protección) y el auto que rechazó el recurso de apelación como consecuencia de los recursos interpuestos por el GADM de Flavio Alfaro, bajo el siguiente razonamiento: "Además, este Organismo denota que tanto la negativa del recurso de hecho (auto impugnado) como del recurso de apelación interpuesto por el GADM Flavio Alfaro, comparten una fundamentación jurídica similar; en la medida en que la misma judicatura consideró que el gobierno autónomo no contaba con legitimidad para su interposición, al no ser considerado parte procesal. De ahí que el análisis de la Corte no pueda atender únicamente lo relativo al recurso de hecho sin considerar las razones que, procesalmente dieron paso a su interposición, como lo es la negativa del recurso de apelación presentado".

desconocer para el accionante la posibilidad de cuestionar la calificación de responsable solidario que había recibido.[2]

3. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), respetuosamente disiento del razonamiento y de la decisión de mayoría y por las razones que expondré en este voto concluyo que no debió aceptarse la acción extraordinaria de protección.

2. Análisis

4. En este voto sostendré que el auto de 05 de mayo de 2017 (**"auto impugnado"**), emitido por la Unidad Judicial, que rechazó el recurso de hecho interpuesto por el GADM de Flavio fue inoficioso y, por tanto, no es objeto de una acción extraordinaria de protección. Por tanto, contrario a lo decidido por la sentencia de mayoría, la Corte debía rechazar el auto impugnado en aplicación de la excepción a la regla de precedente de la preclusión.[3]

5. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (**"CRE"**) y 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**"LOGJCC"**), la acción extraordinaria de protección procederá únicamente "en contra de sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución"; asimismo, en contra de "resoluciones con fuerza de sentencia que se encuentren firmes o ejecutoriados".

6. En esa línea, este Organismo mediante la sentencia 1502-14-EP/19 estableció un precedente jurisprudencial conceptualizando la forma para identificar cuando un auto es definitivo y cuando pone fin al proceso. La Corte determinó que: (1) Un auto pone fin al proceso, siempre que se verifiquen estos supuestos: (1.1.) el auto resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.[4] Asimismo, excepcionalmente se puede establecer la existencia de un gravamen irreparable (2), conforme a los presupuestos de la sentencia 154-12-EP/19.[5]

---

[2]CCE, sentencia 1387-17-EP/25, 30 de enero de 2025, párr. 45.

[3] CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019. En esta sentencia se determinó que, si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.

[4] CCE, sentencia 1502-14-EP/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 16.

[5] CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 45: "También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal".

7. Ahora bien, en el presente caso, el auto impugnado resolvió rechazar por improcedente el recurso de hecho interpuesto por el GADM de Flavio Alfaro, toda vez que dicha entidad "no es sujeto procesal" y por tanto "carece de legitimidad para interponerlo". En ese sentido, se observa que no es un auto que ponga fin al proceso, ya que no resolvió por el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material y tampoco impidió la continuación del juicio (1), ya que éste concluyó con la sentencia de 30 de marzo de 2017.

8. En lo referente al presupuesto (2) es decir, el gravamen irreparable. Se verifica que, jurídicamente no es posible que el auto impugnado, que resolvió la improcedencia de un recurso por la capacidad procesal de quien activó el mismo, provoque dicho gravamen, esto último en virtud de las siguientes consideraciones: (i) El Código Orgánico Integral Penal (**"COIP"**) prevé la interposición de recursos únicamente a los sujetos procesales (art. 654 y 661 COIP).[6] A la luz de lo anterior, el artículo 439 del COIP determina que los sujetos del proceso penal son: la personas procesal, la víctima, la fiscalía y la defensa. (ii) Conforme lo ha señalado este Organismo, el derecho a recurrir no es absoluto, dado que su ejercicio está sujeto a las limitaciones previstas en la Constitución o la ley. Una de las restricciones a este derecho viene dada por la naturaleza de los diferentes procesos, como también por la propia naturaleza del medido de impugnación que se pretende ejercitar.[7] Por otra parte, el GADM de Flavio Alfaro, conforme lo señaló la Unidad Judicial, tenía otros mecanismos para cuestionar los montos como consecuencia de la responsabilidad solidaria.[8]

9. De otro lado, en el presente caso, se desprende que el recurso de hecho fue rechazado por improcedente en virtud de que quien lo activo (GADM de Flavo Alfaro) no tenía la calidad de sujeto procesal de conformidad con lo referido anteriormente. En consecuencia, ocasionó que el recurso adquiera la naturaleza de *inoficioso*. A criterio de esta Corte, los autos que niegan recursos inoficiosos no se pronuncian sobre la materialidad de las pretensiones, sino que únicamente declaran la improcedencia de los mecanismos de impugnación no previstos en la legislación procesal para determinados actores. Y por lo mismo, aquello no puede generar un gravamen irreparable en este caso.[9]

---

[6] COIP.- "Art. 654.- Trámite.- El recurso de apelación podrá interponerse por los **sujetos procesales** (…)" (énfasis añadido). "Artículo 661.- Procedencia y trámite.- El recurso de hecho se concederá cuando la o el juzgador o tribunal niegue los recursos oportunamente interpuestos y que se encuentren expresamente determinados en este Código, dentro los tres días posteriores a la notificación del auto que lo niegue de acuerdo con las siguientes reglas (…)".

[7] CCE, sentencia 1878-18-EP/23, 08 de diciembre de 2022, párr. 21.

[8] La Unidad Judicial, en el auto impugnado, determinó que el GADM de Flavio Alfaro "no es sujeto procesal, por cuanto la entidad pública carece de legitimidad para interponerlo, dejando a salvo su derecho a lo que le correspondería por la responsabilidad solidaria y civil por cuerda separada (…)".

[9] CCE, sentencia 1878-18-EP/23, 08 de diciembre de 2022, párr. 23.

10. Finalmente, la sentencia de mayoría tenía que considerar que la responsabilidad solidaria es una consecuencia jurídica del penúltimo inciso del artículo 377 del COIP. Por tanto, el actuar de la Unidad Judicial se enmarcó en de lo previsto por la normativa procesal penal. Sin dejar de desconocer los problemas de índole práctico que pudiere generar la aplicación de la norma en mención, considero que, dichos cuestionamientos normativos deben ser realizados por las acciones previstas para tal efecto.

11. En virtud de las consideraciones que anteceden, considero que el voto de mayoría debía, en aplicación de la excepción a la regla de la preclusión, rechazar la acción extraordinaria de protección presentada por Ramón Eduardo Cedeño Mendoza y Alexi Pazmiño Castro en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro, en contra del auto emitido de 22 de mayo de 2017 emitido por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 1387-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 11 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:17; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 1387-17-EP/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedente

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 30 de enero de 2025 aprobó la sentencia 1387-17-EP/25 ("**decisión de mayoría**"). La decisión de mayoría acepta la demanda propuesta por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro ("**GADM de Flavio Alfaro**") en contra del auto emitido el 5 de mayo de 2017 por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro.

2. Consideración previa

2. La decisión de mayoría determina que el auto de 5 de mayo de 2017 constituye objeto de acción extraordinaria de protección en virtud de que:

> La decisión impide la continuación del proceso en la medida que la Unidad Judicial de Manabí […] negó improcedente el recurso de hecho, lo que impidió la remisión del proceso penal al órgano jurisdiccional superior, que hubiese permitido recurrir, no del cometimiento del delito por parte de la persona procesada, sin exclusivamente de la calidad que se le otorgó al GADM Flavio Alfaro como responsable solidario. […] **Esta Corte no observa otros mecanismos procesales** por medio de los cuales la entidad accionante pudiere ejercer su defensa o impugnar la responsabilidad solidaria que le fue impuesta, ni su cuantificación; responsabilidad que no pudo verse recurrida a la luz de la primera negativa del recurso de apelación interpuesto y posteriormente, el recurso de hecho que también fue rechazado con el mismo fundamento de la Unidad Judicial. Por lo tanto, esta Corte continuará con el análisis (énfasis añadido).

3. A partir de la consideración esgrimida, la ponente formula un problema jurídico respecto de la violación del derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo y concluye que:

> Si bien la autoridad jurisdiccional se remitió a la literalidad de la norma de procedimiento que no obligaba a citar a los responsables solidarios ni notificarlos; se tiene que tales omisiones y actuaciones impidieron a la entidad accionante defenderse en un proceso que afectaba sus derechos e intereses, pues en tal proceso penal se la declaró como responsable solidaria de la reparación económica por el cometimiento de un delito de tránsito, generando un estado de indefensión a dicha entidad y afectándosele, por tanto, de forma atípica el derecho a la defensa, como principio; a tal punto que ante la presentación de recursos de apelación y de hecho, la Unidad Judicial se limitó a rechazarlos por improcedentes, sin dilucidar que su decisión, materialmente, implicaba desconocer para el accionante la posibilidad de cuestionar la calificación de responsable solidario que había recibido.

4. Si bien respeto los argumentos y la conclusión de la decisión de mayoría sobre la violación de derechos constitucionales, discrepo de la misma porque la decisión que se impugnó no constituye objeto de acción extraordinaria de protección por las siguientes consideraciones.

3. Análisis

5. En la sentencia 1878-18-EP/22 de mi ponencia determiné que, la decisión que rechazó el recurso de apelación por improcedente no constituye objeto de la garantía incoada por las siguientes consideraciones:

> El auto de 7 de junio de 2018 resolvió inadmitir el recurso de apelación presentado por la compañía FOPECA por ser 'indebidamente interpuesto' al no ser sujeto procesal. En este sentido, se observa que no es un auto que ponga fin al proceso, ya que no resolvió sobre el fondo de las pretensiones y tampoco impidió la continuación del juicio (1) **ya que éste concluyó con la sentencia de 8 de marzo de 2018 [sentencia condenatoria]** (énfasis añadido).
>
> En relación con el requisito (2) **respecto al gravamen irreparable, esta Corte considera que jurídicamente no es posible que el auto impugnado, el cual resolvió la improcedencia de un recurso por la capacidad procesal de quien activó el mismo, provoque dicho gravamen**, por las siguientes consideraciones: (i) de acuerdo al ordenamiento jurídico ecuatoriano podrán interponer recursos en el marco del proceso penal solamente los sujetos establecidos en el artículo 439 del COIP, (ii) el derecho a recurrir al igual que todos los demás derechos constitucionales, no tiene carácter absoluto, y su ejercicio se halla sujeto a limitaciones establecidas tanto en la CRE como en la ley. Una de las restricciones al derecho a recurrir viene dada por la naturaleza de los diferentes procesos y por la naturaleza del medio de impugnación que se pretende ejercitar […] (énfasis añadido).

6. Ahora bien, la causa 1387-17-EP se originó por la declaratoria de responsabilidad solidaria del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro ("**GADM de Flavio Alfaro**") por ser el propietario del vehículo que ocasionó el accidente de tránsito y que dejó como resultado el fallecimiento de una menor de edad y las lesiones de 4 personas. Como consecuencia de ello, el GADM de Flavio Alfaro interpuso recurso de apelación, el cual fue rechazado por improcedente por cuanto:

> El [GADM de Flavio Alfaro, **no es parte procesal tal como lo dispone el artículo 439 del [COIP]** y que al no ser sujeto procesal y por cuanto solo es solidariamente responsable de los daños y perjuicios tendrá el derecho de hacer **valer sus derechos por cuerda separada y ante autoridad competente en un proceso netamente civil** (énfasis añadido).

7. Por último, el GADM de Flavio Alfaro interpuso recurso de hecho. En auto de 5 de mayo de 2017, la autoridad jurisdiccional resolvió rechazarlo por improcedente.

8. A la luz de los antecedentes referidos y con base en el párrafo 5 *supra,* verifico que la decisión impugnada no puso fin al proceso en razón de que este concluyó con la sentencia condenatoria. De igual forma y contrario al argumento que aplica la decisión de mayoría, tampoco genera un gravamen irreparable en los términos que este Organismo ha determinado.

9. La sentencia 154-12-EP/19 señala que un auto que causa un gravamen irreparable "es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales **que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal**". El artículo 1538 del Código Civil determina que:

> **El deudor solidario que ha pagado la deuda, o la ha extinguido por alguno de los medios equivalentes al pago, queda subrogado en la acción del acreedor con todos sus privilegios y seguridades**; pero limitada, respecto de cada uno de los codeudores, a la parte o cuota que tenga este codeudor en la deuda (énfasis añadido).

10. En consecuencia, el daño que le pudo generar a la entidad accionante la declaración de responsabilidad solidaria por el eventual pago de la reparación económica a las víctimas del accidente de tránsito puede ser reclamado al obligado principal a través de una acción ordinaria en la vía civil de conformidad con la norma referida *ut supra.* Dicho esto, descarto la afirmación referente a que, la entidad accionante no cuenta con otro mecanismo procesal para ejercitar sus derechos y los eventuales daños y perjuicios ocasionados.

11. Finalmente, constato que, la decisión impugnada no podría afectar a la entidad accionante pues resuelve un recurso improcedente por cuanto la legislación aplicable no permitía su activación por no figurar como sujeto procesal en la causa penal. En este contexto, la Corte ha reiterado en múltiples ocasiones[1] que las decisiones que resuelven recursos inoficiosos como en este caso, no tienen la potencialidad de generar un gravamen irreparable.

12. Dicho esto, concluyo que la decisión impugnada no constituye objeto de acción extraordinaria de protección conforme los parámetros establecidos por esta Corte. En consecuencia, no procedía que la decisión de mayoría conozca los argumentos de la demanda y declare la violación de derechos constitucionales.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET

Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2025.02.26 15:50:33 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

[1] CCE, auto de inadmisión 2715-22-EP, 20 de enero de 2023, párr. 13.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1387-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 10:25 y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 1387-17-EP/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto salvado respecto de la decisión adoptada por mayoría en sentencia 1387-17-EP/25, aprobada en la sesión de Pleno de 30 de enero de 2025.

2. La sentencia de mayoría resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro (**"entidad accionante"**) en contra del auto de 5 de mayo de 2017, dictado por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro (**"Unidad Judicial"**). Esta decisión se dio en el marco de un proceso penal en el que la Unidad Judicial, mediante sentencia, declaró la culpabilidad del procesado como autor del delito de muerte culposa por accidente de tránsito[1] tipificado en el artículo 377, inciso segundo numerales 2, 4 y 7 del Código Orgánico Integral Penal.[2]

3. El auto de 5 de mayo de 2017, la Unidad Judicial consideró que, de acuerdo con la legislación procesal, la entidad accionante no es sujeto procesal, por lo que no puede interponer el recurso y, por tanto, declaró que el mismo es improcedente.

4. Después del análisis respectivo, la sentencia de mayoría aceptó la acción extraordinaria de protección al encontrar una vulneración a la defensa en las garantías previstas en el artículo 76 numeral 7 literales a) y m) de la Constitución.

5. En la decisión de mayoría, en primer lugar, se incluyó un análisis previo respecto a la legitimación activa y el objeto de la acción extraordinaria de protección. Sobre la legitimación activa, el voto de mayoría determinó que no se encuentra objeción alguna con una eventual falta de legitimación activa de la entidad accionante porque al activar la garantía alegó la calidad de responsable solidaria de la decisión de la Unidad Judicial e invocó la vulneración de derechos procesales.

[1] En el accidente de tránsito, chofer que manejaba el automotor era empleado del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro y el vehículo era propiedad de esta entidad estatal.
[2] En la sentencia del proceso de origen se le impuso una pena de tres años y seis meses de privación de libertad, así como, la aplicación de una multa de diez salarios básicos unificados. Como reparación integral a las víctimas, se ordenó el pago de una reparación económica, de la cual se declaró como responsable solidario al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro.

6. Respecto al objeto, la sentencia de mayoría estableció que el auto impugnado, que resolvió negar el recurso de hecho interpuesto por quien no fue parte procesal, es objeto de una acción extraordinaria de protección. Se llegó a esta determinación al considerar que el auto impugnado es definitivo porque impide la continuación del proceso penal "impidió la remisión del proceso penal al órgano jurisdiccional superior, que hubiese permitido recurrir […] exclusivamente de la calidad que se le otorgó al GADM Flavio Alfaro como responsable solidario". Asimismo, aun cuando se estableció que es un auto definitivo, el voto de mayoría, advirtió un posible gravamen irreparable al no evidenciar otro mecanismo procesal por el cual la entidad accionante pueda ejercer su defensa o impugnar la responsabilidad solidaria ni su cuantificación.

7. A partir de lo anterior, en segundo lugar, la sentencia de mayoría continuó con el análisis de las alegaciones de la demanda, analizó la actuación de la Unidad Judicial tanto frente al recurso de apelación como al recurso de hecho. Así, concluyó que existió una afectación atípica del derecho a la defensa de la entidad accionante porque la Unidad Judicial, al rechazar el recurso de apelación y ampliación por improcedente, no dilucidó si aquello implicaba desconocer la posibilidad del accionante de cuestionar la calificación de responsable solidario.

8. No estoy de acuerdo con la sentencia de mayoría por considerar que el auto impugnado dictado el 5 de mayo de 2017 no es objeto de la acción extraordinaria de protección. En consecuencia, a mi criterio, debía rechazar la acción por ser presentada en contra de una decisión no susceptible de ser impugnada a través de esta garantía. A continuación, expreso las razones de mi voto salvado.

A. Análisis de objeto

9. Los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC establecen que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

10. En la sentencia 0037-16-SEP-CC emitida dentro del caso 977-14-EP, la Corte estableció la denominada regla de la preclusión, según la cual, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de sus requisitos de admisibilidad.

11. Sin embargo, la Corte Constitucional, en la sentencia 154-12-EP/19, estableció una excepción a la regla referida en el párrafo anterior. Esta excepción permite que la Corte

pueda verificar, incluso al momento de resolución del caso, que las decisiones impugnadas sean objeto de la acción extraordinaria de protección.[3]

12. La Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha conceptualizado la forma para identificar un auto definitivo:

> [S]i este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.[4]

13. En el presente caso, la acción extraordinaria de protección se presentó en contra del auto de 5 de mayo de 2017. Contrario a lo expuesto por el voto de mayoría, encuentro que el auto de 5 de mayo de 2017 (1) no puso fin al proceso. Esto por cuanto (1.1) no se pronunció sobre el fondo de las pretensiones con cosa juzgada material al limitarse a negar un recurso por improcedente. (1.2) Tampoco advierto que impidió la continuación del juicio, toda vez que este terminó con la sentencia de la Unidad Judicial que sí conoció el fondo del caso y declaró la culpabilidad del procesado.

14. Ahora bien, como indiqué anteriormente, un auto que no pone fin al proceso, de forma excepcional, se lo tomará como tal si causa un gravamen irreparable. En relación con este requisito, observo que el auto de 5 de mayo de 2017, al resolver un recurso por improcedente por la capacidad procesal de quien lo interpuso, no tiene la potencialidad de causar un gravamen irreparable.

B. Ausencia de un gravamen irreparable

15. El derecho al debido proceso en la garantía de recurrir no tiene un carácter absoluto, por lo que su ejercicio se sujeta a los límites previstos en la Constitución y en la normativa legal. Este Organismo ha sostenido que estas limitaciones se dan por la naturaleza de los diferentes procesos y del mecanismo de impugnación del que se trate.[5] En este contexto, a la luz de nuestro ordenamiento jurídico, solo quienes son sujetos del proceso penal en virtud del artículo 439 del Código Orgánico Integral Penal[6] pueden interponer recursos.

---

[3] CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52.
[4] CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 45; sentencia 1534-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 12; sentencia 151-17-EP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 25.
[5] CCE, sentencia 1774-11-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 47.
[6] Código Orgánico Integral Penal, artículo 439: "Son sujetos del proceso penal: 1. La persona procesada 2. La víctima 3. La Fiscalía 4. La Defensa", sin prever más sujetos procesales".

16. En esta causa, la entidad accionante fue calificada por la Unidad Judicial en su sentencia como responsable solidaria de la reparación económica a las víctimas. La entidad accionante interpuso un recurso de hecho frente a la negativa del recurso de apelación que también fue negado por improcedente. La negativa de los recursos se basó en que la entidad accionante no es sujeto procesal. Así, a juicio de la autoridad judicial, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro no tenía la calidad de sujeto procesal conforme a la normativa penal, lo que ocasionó que el recurso sea inoficioso.

17. Esta Corte ha establecido que los autos que niegan recursos inoficiosos[7] se limitan a determinar la improcedencia de los mecanismos de impugnación no previstos en el ordenamiento jurídico. Y, por esta misma razón, estas decisiones no son susceptibles de generar un gravamen irreparable. Adicionalmente, cabe indicar que la misma Unidad Judicial estableció en el auto impugnado que se deja a salvo el derecho de la entidad accionante "que le correspondería por la responsabilidad solidaria y civil por cuerda separada".

18. Por todo lo expuesto, en mi criterio, el auto de 5 de mayo de 2017 no es una decisión susceptible de ser impugnada mediante una acción extraordinaria de protección al no ser un auto definitivo. En consecuencia, discrepo con la sentencia de mayoría y considero que no precedía pronunciarse sobre los cargos de la demanda y correspondía rechazar la acción por improcedente.

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 1387-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 13 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

ncia 492-14-EP/20, 27 de febrero de 2020.

138717EP-7aa1f

Caso Nro. 1387-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinticuatro de febrero de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, al igual que el voto salvado del jueza constitucional Jhoel Escudero Soliz; el día miércoles veintiséis de febrero de dos mil veinticinco los votos concurrentes de las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín y Karla Andrade Quevedo así como también los votos salvados del jueza constitucional Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes; y, el día jueves veintisiete de febrero de dos mil veinticinco el voto salvado del jueza constitucional Richard Ortiz Ortiz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 255-18-EP/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

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

CASO 255-18-EP

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

SENTENCIA 255-18-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional niega la demanda de acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación que negó la demanda de acción de protección. La Corte considera que la sentencia impugnada contiene una motivación suficiente.

1. Antecedentes

1. El 26 de septiembre de 2017, Francisco Luis Malla Cando y Glenda Lucía Jimbo Córdova, en su calidades de gobernador y asesora jurídica de la Comuna Ancestral Honor y Trabajo De Pozul (**"Comuna"** o **"Comuna De Pozul"**), presentaron una demanda de acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pindal (**"GAD cantonal"**).[1] En la demanda alegaron que las autoridades del GAD cantonal se arrogaron funciones dentro del territorio de la Comuna, ya que mediante resolución 010-2014 CM. G.A.D.M.P, de 28 de octubre del 2014, adjudicaron un bien inmueble de propiedad de la Comuna a Melida Marieta González Romero, quien a su vez procedió a vender el inmueble a Juan Francisco González Sarango. Agregaron que se ha dejado dos notificaciones de desahucio y que se pretende desalojar al comunero Eduardo Ambrosio Jumbo Malla[2] y su familia.

2. El 4 de octubre de 2017, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pindal rechazó la demanda por improcedente. El 8 de noviembre de 2017, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja ("**Sala**") rechazó el recurso de apelación interpuesto por Francisco Luis Malla Cando y Glenda Lucía Jimbo Córdova y confirmó la sentencia emitida en primera instancia.[3]

[1] Proceso 11320-2017-00155.
[2] A quien previamente la Comuna habría adjudicado el inmueble en litigio.
[3] En lo principal, la Sala alegó que no se verificó que los terrenos pertenezcan a la Comuna y que no se constató la vulneración de derechos constitucionales. También precisó que la resolución materia de la acción de protección es impugnable por la vía ordinaria y que el asunto demandado versa sobre cuestiones de legalidad.

3. El 7 de diciembre de 2017, Francisco Luis Malla Cando y Glenda Lucía Jimbo Córdova, en sus calidades de gobernador y asesora jurídica de la Comuna De Pozul ("**accionantes**") presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación. El 16 de abril de 2018, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De los accionantes

5. Los accionantes pretenden que la Corte Constitucional declare la vulneración de los derechos constitucionales a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación, previstos en los artículos 57 (números 4 y 5), 82, 75 y 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, respectivamente.

6. Como fundamento de sus pretensiones, los accionantes presentan los siguientes cargos:

6.1. Que la sentencia impugnada vulnera la garantía de motivación y el derecho a la seguridad jurídica porque la Sala no habría considerado la documentación adjuntada por los accionantes y únicamente habría considerado lo señalado por el GAD cantonal. Precisan que dicho GAD se habría arrogado funciones al adjudicar un terreno que pertenecería a la Comuna.

6.2. Que la resolución emitida por el GAD cantonal estaría firmada por cuatro de cinco concejales, sin explicar la ausencia o negativa de uno de los concejales. Y que, a partir de la emisión de la referida resolución, se habrían ejecutado actos tendientes a desalojar a un comunero y su familia de un territorio que pertenece a la Comuna. Agregan que se han dejado dos boletas de desahucio, es decir, que no se habría entregado la tercera, conforme lo exige el artículo 55 del COGEP.

6.3. Que el GAD cantonal habría inobservado las normas constitucionales que reconocen los derechos colectivos y las normas del COOTAD que fijan sus

competencias. Agregan que, para que una resolución de autoridad pública se convierta en ilegítima basta que inobserve los derechos constitucionales, tal como acontecería en el caso de la resolución emitida por el GAD cantonal.

3.2. De la Sala

7. El 25 de junio de 2024 presentaron su informe Pablo Santiago Narváez y Carlos Fernando Maldonado Granda. Señalan que en la sentencia impugnada se habría dado respuesta al punto relevante de la acción de protección, que se habría analizado la vulneración de derechos alegada y que los accionantes cuentan con la vía legal idónea para exigir su pretensión. Agregan que Ambrosio Jumbo Malla presentó una demanda por amparo posesorio en contra de Melida Marieta Gonzáles Romero —la misma que habría sido negada con base en que Ambrosio Jumbo Malla era mero tenedor, específicamente, arrendatario del bien— y solo luego de que la referida demanda fue negada,[4] los representantes de la Comuna De Pozul presentaron la demanda de acción de protección.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico

8. Los cargos mencionados en los párrafos 6.2 y 6.3 *supra* se dirigen a cuestionar la resolución emitida por el GAD cantonal y las actuaciones posteriores adoptadas producto de la misma. Por ende, a efectos de determinar la vulneración de derechos que se acusa, esta Corte tendría que analizar los hechos materia de la acción de protección y si esta era procedente. Este tipo de análisis, denominado como examen de mérito, procede "excepcionalmente y de oficio",[5] es decir, por decisión de esta Corte y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección. En consecuencia, no es posible formular un problema jurídico respecto de estos cargos.

9. Respecto del cargo señalado en el párrafo 6.1 *supra,* si bien los accionantes mencionan los derechos que consideran vulnerados, no llegan a exponer una argumentación tendiente a justificar que la actuación de la Sala vulneró de manera directa derechos constitucionales. Ahora bien, realizando un esfuerzo razonable, esta Corte se plantea el siguiente problema jurídico: **La sentencia emitida por la Sala ¿vulneró la garantía de motivación porque su justificación sería insuficiente?**

[4] Proceso 11320-2015-00129. En sentencia emitida el 5 de julio de 2016, en lo principal, el tribunal de apelación indicó que varios testigos reconocieron la calidad de arrendatario de Ambrosio Jumbo Malla y que "[…] no se ha demostrado que el accionante se encuentre en posesión del bien materia del litigio sino que se encuentra como mero tenedor".
[5] CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56.

10. La garantía de motivación se encuentra prevista en el artículo 76.7.l de la Constitución que, en lo principal, establece que "[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho".

11. La referida garantía exige que la motivación sea suficiente, independientemente de si también es correcta.[6] Para que la garantía de la motivación se entienda satisfecha, las resoluciones judiciales deben contener una estructura mínimamente completa, esto es (i) una fundamentación normativa suficiente (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión y de su aplicación a los hechos del caso) y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).[7] Esta estructura argumentativa, conforme a la sentencia 1158-17-EP/21, constituye el criterio rector para evaluar cualquier supuesto quebrantamiento de la garantía de la motivación.

12. En el caso de sentencias dictadas en los procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, esta Corte ha precisado que el estándar de suficiencia motivacional —es decir, de las fundamentaciones fáctica y jurídica— es reforzado, puesto que, para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso realizar un desarrollo argumentativo —en lo fáctico y en lo normativo— en grado tal que dé cuenta de la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales. Por lo tanto, una sentencia relativa a garantías jurisdiccionales podría transgredir la garantía de la motivación si carece de fundamentación fáctica, si carece de fundamentación normativa o si teniendo ambas no logra satisfacer el estándar elevado ya referido.[8]

13. Revisada la sentencia impugnada, esta Corte observa que la Sala comienza por citar las normas y criterios doctrinarios que hacen referencia a la naturaleza y procedencia de la acción de protección. Luego, en los considerandos "TERCERO" y "CUARTO" consta la argumentación que sustenta la decisión de negar la demanda. En esta argumentación, a partir de una referencia a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Sala establece que corresponde a las autoridades judiciales que conocen una demanda de acción de protección determinar, en cada caso, si se verifica la vulneración de derechos constitucionales o si se trata de cuestiones de legalidad que corresponde conocer a la justicia ordinaria. Sobre la base de la documentación que obra del expediente, reconocen que la Comuna De Pozul es sujeto de derechos colectivos y hacen referencia a los derechos que le pertenecen en tal condición.

[6] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.
[7] *Ibíd*., párr. 61, 61.1 y 61.2.
[8] CCE, sentencia 1956-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párr. 24.

14. A continuación, la Sala analiza que los linderos fijados (en su momento, antes que el Ecuador sea una república) sobre los terrenos que pertenecerían a la Comuna "son tan extensos y generales, que es difícil que se mantengan actualmente" y que no es posible precisar con exactitud la ubicación, linderos y dimensiones de los terrenos que pertenecería a la Comuna en la actualidad. Por ello, señalan que no se puede determinar que el lote de terreno materia de la controversia pertenezca a la Comuna De Pozul y que no existe evidencia de que se haya realizado un fraccionamiento. Agrega que el derecho reconocido en el artículo 57.4 de la Constitución implica que la propiedad de las tierras es comunitaria e indivisible, razón por la que no sería procedente su fraccionamiento, en el supuesto de que este se haya realizado.

15. Por otra parte, argumenta que conforme a lo dispuesto en la Constitución (artículo 264.1.2) y el COOTAD (artículos 54.c y 55, 466 y 472) los gobiernos autónomos descentralizados municipales tienen la competencia exclusiva de planificar el desarrollo cantonal, formular los planes de ordenamiento territorial y regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. De manera que tienen la competencia para fijar las superficies mínimas en los fraccionamientos urbanos. Por lo tanto, determinan que la resolución impugnada vía acción de protección habría sido adoptada por el GAD cantonal conforme a la Constitución, el COOTAD y la respectiva ordenanza municipal.

16. Con base en los argumentos referidos en los párrafos previos, la Sala concluyó que no existió vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, a los derechos colectivos, a la tutela judicial efectiva y al derecho de propiedad. Precisó que los accionantes pueden seguir la vía contenciosa administrativa para impugnar la resolución y la vía civil para establecer la propiedad del bien.

17. Sobre la base de las consideraciones expuestas, esta Corte observa que la sentencia impugnada contiene una motivación suficiente —al margen de su corrección—, pues la Sala, a partir de un análisis de los hechos demandados en relación con los derechos que se esgrimieron como vulnerados y las normas que regulan la procedencia de la acción de protección, determinaron que no se verificó una vulneración de derechos ni en una dimensión colectiva ni en una dimensión individual.

18. Concretamente, la Sala consideró que no se produjo tal vulneración por cuanto no es posible determinar que sobre el terreno materia de la controversia recaiga la titularidad de un derecho colectivo de la Comuna y que, incluso, de pertenecer el terreno a la Comuna, el mismo no podía ser objeto de fraccionamiento —fraccionamiento que tampoco se verificó—. Por ende, la Sala concluyó que la acción de protección era improcedente. Adicionalmente, la Sala razonó que el GAD cantonal adoptó la

resolución con base en la normativa que regula sus competencias sobre el uso y ocupación del suelo.

19. En opinión de esta Corte, la sentencia impugnada está suficientemente motivada. La Sala, a partir de los hechos demandados, determinó que no existió vulneración de derechos constitucionales y que la controversia giró en torno a cuestiones de legalidad susceptibles de ventilarse en la vía ordinaria. De este modo, el hecho de que se haya determinado que la naturaleza de la controversia es de naturaleza ordinaria (cuestión que bastaba para negar la demanda de acción de protección) dio lugar a que el análisis sobre la vulneración de derechos no sea exhaustivo o pormenorizado por cada uno de los derechos alegados.

20. Finalmente, esta Corte recalca que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto de las resoluciones judiciales. Cuando se alega una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, no se debe verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos. Únicamente, corresponde evaluar si la motivación fue suficiente con miras a tutelar los derechos al debido proceso y a la defensa.

21. Por las consideraciones expuestas, esta Corte responde el problema jurídico en el sentido que la sentencia impugnada no vulneró la garantía de motivación.

4. 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 **255-18-EP.**

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 255-18-EP/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con el debido respeto a las decisiones de la Corte Constitucional, manifiesto que no estoy de acuerdo con el análisis realizado en el voto de mayoría de la sentencia 255-18-EP/25. Así, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, emito este voto salvado.

2. El caso en concreto tiene origen en una acción de protección que fue presentada por Francisco Luis Malla Cando y Glenda Lucía Jimbo Córdova, en calidad de gobernador y asesora jurídica respectivamente, de la Comuna Ancestral Honor y Trabajo de Pozul ("**accionante**" o "**Comuna de Pozul**") en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pindal ("**GAD Pindal**").

3. La Comuna de Pozul alegó que el GAD Pindal, mediante la Resolución 010-2014 CM.G.A.D.M.P., adjudicó un bien inmueble de su propiedad a Mélida Marieta González Romero, quien posteriormente lo vendió a Juan Francisco González Sarango. El accionante manifestó que en dicho inmueble reside Eduardo Ambrioso Jumbo Malla[1] con sus hijos de 16 y 7 años y que, como consecuencia de la resolución, han sido notificados en dos ocasiones con órdenes de desahucio y desalojo.

4. El 4 de octubre de 2017, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pindal ("**Unidad Judicial**") negó la acción de protección al determinar que:

> la comuna "Honor y Trabajo" de Pozul, tiene expedita la vía judicial para reclamar dicha propiedad, […] no existiendo prueba alguna que determine que esta vía no es adecuada ni eficaz para tutelar los derechos de los accionantes […] y si el comunero Eduardo Ambrioso Jumbo Malla, veía conculcados sus derechos de propiedad que se los ha intentado probar con la certificación conferida por el Gobernador de la Comuna […], ¿por qué no acudió en ese momento a solicitar la ayuda de su organización valga la redundancia comunitaria, en defensa de sus intereses sobre la propiedad que le fue adjudicada por la Comuna "Honor y Trabajo" de Pozul?

5. El 8 de noviembre de 2017, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescente Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja ("**Sala de la Corte Provincial**") rechazó el recurso de apelación interpuesto por los accionantes y confirmó la sentencia emitida en la Unidad Judicial.

[1] Comunero de la Comuna de Pozul.

6. La Sala de la Corte Provincial determinó que los actos administrativos emitidos por un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal gozan de los principios de legalidad, legitimidad y auto tutela. Por este motivo, la Sala de la Corte Provincial argumentó:

> Siendo un acto administrativo el camino correcto es que se demanda la nulidad e ilegalidad del acto administrativo, ante el contencioso administrativo, pues no existe evidencia alguna, que en la formación del acto administrativo (resolución del concejo), se haya violado norma constitucional alguna, de ser ilegal debe ser destruidos en sede administrativa contenciosa.

7. De igual manera, la Sala de la Corte Provincial consideró que el GAD Pindal tenía competencia exclusiva de planificar el desarrollo cantonal y formular los planes de ordenamiento territorial con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. De igual manera consideró que "No se puede establecer, a ciencia cierta que dicho lote se encuentre dentro de los terrenos ancestrales de la comuna y que los terrenos de la comuna son indivisibles".

8. En su demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante sostuvo que la Sala de la Corte Provincial vulneró los derechos de la Comuna Ancestral de conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, las cuales son inalienables, inembargables e indivisibles. Además, alegó la afectación del derecho a mantener la posesión de sus tierras y territorios ancestrales, evitando su desplazamiento, así como el derecho al reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra como una forma ancestral de organización territorial.[2]

9. También manifestó la vulneración del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales respecto a sus artículos 6, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19. Así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en sus artículos 20, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31. Además, el argumento central de la Comuna de Pozul es que:

> No se ha motivado de forma legal por parte de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja, y más bien hace hincapié en situaciones ilógicas como que la comuna ancestral referida fracciona el territorio de la misma comuna, eso es imposible, […] recalcamos no dice nada respecto a la documentación adjunta al proceso por parte de la comuna ancestral que señalamos que es territorio comunal de la comuna ancestral referida.

10. En su fallo, la mayoría de este Organismo desestimó la demanda de la Comuna de Pozul, porque a su criterio:

[2] Constitución, artículo 57 numerales 4, 5 y 11 y artículo 60.

> la sentencia impugnada está suficientemente motivada. La Sala, a partir de los hechos demandados, determinó que no existió vulneración de derechos constitucionales y que la controversia giró en torno a cuestiones de legalidad susceptibles de ventilarse en la vía ordinaria. De este modo, el hecho de que se haya determinado que la naturaleza de la controversia es de naturaleza ordinaria (cuestión que bastaba para negar la demanda de acción de protección) dio lugar a que el análisis sobre la vulneración de derechos no sea exhaustivo o pormenorizado por cada uno de los derechos alegados. [3]

11. De esta manera, la sentencia de mayoría considera que la sentencia de la Sala de la Corte Provincial se encuentra suficientemente motivada porque i) bastaba determinar que no existió vulneración de derecho y que la controversia giró en torno a cuestiones de mera legalidad y ii) al determinarse que la controversia es de naturaleza ordinaria esto bastaba para negar la acción de protección.

12. A mi criterio, esto no toma en consideración que en las sentencias dictadas en los procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, esta Corte ha precisado que el estándar de suficiencia motivacional —es decir, de las fundamentaciones fáctica y jurídica— es reforzado, puesto que, para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso realizar un desarrollo argumentativo –en lo fáctico y en lo normativo– en grado tal que dé cuenta de la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales. Por lo tanto, una sentencia relativa a garantías jurisdiccionales podría transgredir la garantía de la motivación si carece de fundamentación fáctica, si carece de fundamentación normativa o si teniendo ambas no logra satisfacer el estándar elevado ya referido.[4]

Sobre la insuficiencia motivacional

13. Esta Corte ha establecido que para que la garantía de motivación se encuentre satisfecha, las resoluciones deben contener una estructura mínimamente completa, esto es (i) una fundamentación normativa suficiente (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión y de su aplicación a los hechos del caso) y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).[5] Esta estructura argumentativa, conforme a la sentencia 1158-17-EP/21, constituye el criterio rector para evaluar cualquier supuesto quebrantamiento de la garantía de la motivación.

14. Esta Corte ha identificado tres tipos de deficiencia motivacional: inexistencia, insuficiencia y apariencia. Una argumentación jurídica es insuficiente cuando la

[3] Ver sentencia de mayoría, párrafo 19.
[4] CCE, sentencia 1956-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párr. 24.
[5] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021. Párr. 61, 61.1 y 61.2

decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia.

15. La sentencia de mayoría consideró que la argumentación de la Sala de la Corte Provincial sobre los terrenos pertenecientes a la Comuna cumple con la estructura determinada por esta Corte. No obstante, desde mi análisis, argumentos como "sobre los terrenos que pertenecían a la Comuna 'son tan extensos y generales, que es difícil que se mantengan actualmente'" o "no es posible precisar con exactitud la ubicación, linderos y dimensiones de los terrenos que pertenecerían a la Comuna en la actualidad" evidencian una falta de suficiencia motivacional.

16. Incluso, ante el argumento de la Comuna de Pozul respecto que el GAD Pindal vulneró sus derechos al adjudicar un territorio que forma parte de sus tierras ancestrales, la Sala de la Corte Provincial determinó que:

> El Tribunal está consciente de los derechos colectivos que tiene la Comuna "Honor y Trabajo" en relación a los terrenos ancestrales que dice poseer, las cuales deben mantenerse, inalienables, inembargables e indivisibles y sobre lo que no tenga título de propiedad a mantener y conservar su posesión y obtener su adjudicación

17. Por eso considero que, al reconocer estos derechos colectivos, a la Sala de la Corte Provincial le correspondía realizar un análisis exhaustivo para verificar si el territorio adjudicado era o no ancestral. De hecho, la Sala de la Corte Provincial argumentó que "este Tribunal no cree que sea necesario pedir nuevos elementos probatorios, por la forma que resolverá el presente asunto". Por lo tanto, considero que no existió en su sentencia una fundamentación fáctica suficiente, lo cual hubiese sido fundamental para resolver la controversia central.

18. Además, considero que limitar esta controversia a un análisis de mera legalidad evidencia la falta de una fundamentación normativa suficiente. Al no examinar la posible vulneración de derechos y restringir el análisis normativo a la competencia del GAD de Pindal para planificar el desarrollo cantonal y formular los planes del suelo urbano y rural, no se observa un análisis integral de los derechos alegados como vulnerados. Entre estos se encuentran el derecho a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, las cuales son inalienables, inembargables e indivisibles; el derecho a mantener la posesión de sus tierras y territorios ancestrales, evitando su desplazamiento; y el derecho al reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra como una forma ancestral de organización territorial.

19. Por este motivo, considero que, del análisis de la decisión impugnada, es claro que la Sala Provincial no realizó ningún análisis sobre la vulneración de los derechos alegados y se limitó a indicar que "siendo un acto administrativo el camino correcto es que se demande la nulidad e ilegalidad del acto administrativo, ante el contencioso administrativo" y por este motivo la sentencia de la Sala de la Corte Provincial no cumplió con el requisito de que exista una fundamentación normativa suficiente.

20. La sentencia impugnada entonces declaró la improcedencia de la acción de protección sin haber verificado la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales alegados por el accionante. Sin embargo, por las razones expuestas, considero que la sentencia impugnada incurrió en una deficiencia motivacional por insuficiencia; y, la Corte debió declarar la vulneración del derecho a la motivación y devolver el caso para que una nueva conformación de la Sala Provincial analice el caso a la luz de la Constitución, la ley y la jurisprudencia de este Organismo.

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 255-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 25 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 13:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 255-18-EP/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por las demás juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 255-18-EP/25, aprobada el 14 de febrero de 2025 en la continuación de la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 13 de febrero de 2025, formulo el presente voto salvado con el fin de expresar las razones por las que disiento de la argumentación y de la decisión contenidas en la sentencia.

2. La sentencia 255-18-EP/25 desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Francisco Luis Malla Cando y Glenda Lucía Jimbo Córdova ("**accionantes**"), en sus calidades de gobernador y asesora jurídica de la Comuna Ancestral "Honor y Trabajo" de Pózul ("**Comuna Ancestral**") al constatar que la sentencia emitida la Sala Especializada de lo Civil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja ("**Corte Provincial**") no vulneró la garantía de motivación.

3. Este caso se origina en el marco de una acción de protección presentada por los accionantes en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pindal ("**GAD de Pindal**"),[1] en la cual impugnaron la resolución 010-2014 CM. G.A.D.M.P ("**resolución impugnada**"). En lo esencial, la Comuna Ancestral consideró que el GAD de Pindal vulneró sus derechos colectivos al haber adjudicado y fraccionado un territorio que es parte de sus tierras ancestrales.

4. Contrario a lo determinado en la sentencia 255-18-EP/25, considero que la fundamentación de la judicatura accionada no cumple con los estándares mínimos de motivación para el caso concreto. Por lo cual, a mi criterio, la Corte debía declarar la vulneración de derechos en la sentencia impugnada y, dadas las particularidades del caso, estimo que se cumplían los requisitos para que la Corte se pronuncie también sobre el mérito de la acción de protección, determinando si la resolución impugnada vulneró o no los derechos. De ahí que este voto salvado estará dividido en tres partes. Primero, explicaré por qué encuentro que la sentencia impugnada incurrió en insuficiencia motivacional. En segundo lugar, reflexionaré acerca del estándar de motivación exigible en el caso. Como tercer punto, me referiré al enfoque intercultural

[1] Proceso número 11320-2017-00155.

que las autoridades jurisdiccionales deben tener al sustanciar casos sobre posibles vulneraciones de derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas. Además, explicaré por qué considero que los hechos que dieron origen al proceso exigían que la Corte realice un control de méritos para pronunciarse sobre el alcance de las competencias de las autoridades del GAD de Pindal en la adjudicación de un territorio ancestral sin que exista una consulta previa, libre e informada.

i. Sobre la insuficiencia motivacional de la sentencia de la Corte Provincial y la carga de la prueba

5. Al revisar integralmente la sentencia impugnada, considero que el que existan dudas sobre si el territorio adjudicado es ancestral no permite concluir que no se han vulnerado los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas. En este caso, la Corte Provincial determinó que no se vulneró el derecho a la propiedad de la Comuna Ancestral, argumentando que "no se puede establecer con certeza que dicho lote se encuentre ubicado dentro de los terrenos ancestrales de la comuna, y que los terrenos de la comuna son indivisibles". Parte de la fundamentación de la Corte Provincial se basó en que los linderos y dimensiones descritos por la Comuna Ancestral carecen de precisión y validez actual debido a que: i) se establecieron antes de la existencia de la República del Ecuador y de un Registro de Propiedades; ii) las mediciones utilizadas en esa época no son confiables para determinar la ubicación exacta; y iii) no existe evidencia de que la Comuna haya fraccionado el terreno para adjudicar una porción tan reducida a uno de sus comuneros. Es decir, la decisión judicial se sustentó en la incertidumbre respecto a un hecho, sin haber verificado de manera fehaciente si el terreno en cuestión era efectivamente ancestral.

6. Este razonamiento resulta insuficiente para dar por cumplida la garantía de motivación ya que contraviene la obligación constitucional que tienen los órganos judiciales de realizar un análisis exhaustivo de los derechos alegados y contrastarlos con los hechos del caso. Así, la mera incertidumbre sobre la condición ancestral de un territorio no puede ser fundamento suficiente para declarar la inexistencia de una vulneración a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas. Para llegar a una conclusión válida, la judicatura accionada debió haber constatado, mediante pruebas concretas, que la adjudicación no afectaba el territorio de la Comuna Ancestral. Esto podría haberse logrado, por ejemplo, a través de peritajes antropológicos, sociales o territoriales que permitieran determinar si el territorio tenía o no carácter ancestral.

7. Por lo tanto, la incertidumbre fáctica frente a lo alegado no constituye un argumento válido para descartar la posible vulneración de derechos. Al contrario, en casos como este, donde están en juego derechos colectivos de especial protección, es imperativo que los jueces realicen un análisis profundo y fundamentado que permita establecer

con claridad los hechos y, en consecuencia, garantizar la protección efectiva de los derechos constitucionales de los pueblos y nacionalidades indígenas.

8. Soy consciente de que la acción de protección es un mecanismo de tutela de derechos rápido, sencillo y eficaz cuyo trámite no es óptimo para determinar cuestiones que requieran un nivel probatorio técnico o complejo. Las vías ordinarias están mejor adecuadas para este tipo de litigios. Tampoco es posible, a través de la acción de protección, declarar un derecho; la acción de protección procede para declarar la vulneración de derechos cuya titularidad no es controvertida.

9. No obstante, aquello no permite rechazar una acción de protección como la planteada en virtud de la incertidumbre respecto de si el territorio adjudicado es ancestral. Para ello existen, justamente, las reglas relativas a la inversión de la carga de la prueba en la acción de protección. Recordemos que, en su demanda de acción extraordinaria de protección, los accionantes, alegaron que la Corte Provincial no tomó en cuenta el Acuerdo 1088 de 17 de julio de 2008, emitido por el Consejo de Nacionalidades Indígenas y Pueblos Ancestrales del Ecuador para constatar las extensiones territoriales de la Comuna Ancestral. La Corte Provincial determinó que, además de no tener certeza sobre la condición ancestral del terreno adjudicado, "no existe evidencia de que se haya realizado un fraccionamiento".

10. Al respecto, en atención al artículo 16 de la LOGJCC que se refiere a la carga de la prueba, la judicatura accionada estaba en la obligación de considerar como cierto lo alegado por la Comuna Ancestral, y sería necesario que el GAD de Pindal pruebe que: i) el terreno adjudicado no formaba parte de un territorio ancestral; y ii) que el fraccionamiento en realidad no ocurrió. Al contrario de lo establecido en estas reglas, observo que la carga de la prueba fue impuesta a los accionantes en calidad de afectados por la adjudicación de su territorio ancestral.

11. En casos previos, la Corte ha declarado la vulneración de la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes por haber inobservado la sentencia impugnada los presupuestos procesales relativos a la carga de la prueba en garantías jurisdiccionales, en aplicación del principio *iura novit curia*. En este caso, también la Corte pudo haber reconducido los cargos hacia esta garantía, como lo hizo, por ejemplo, en la sentencia 2846-18-EP/24.[2]

[2] CCE, sentencia 2846-18-EP/24, 04 de abril de 2024, párrs. 30 y 31.

12. Desde otra óptica, la Corte también pudo declarar la falta de una fundamentación fáctica suficiente,[3] como lo planteó en la sentencia 1574-18-EP/23 tras constatar una presunta inobservancia de las reglas procesales en cuanto a la valoración probatoria.[4]

13. En suma, desde mi perspectiva, a pesar de las deficiencias de la demanda de acción extraordinaria de protección, la Corte debió declarar la vulneración de derechos en la sentencia.

ii. Sobre el estándar de motivación exigible en el caso

14. También me aparto del análisis de la sentencia 255-18-EP/25 en cuanto al estándar de motivación que es exigible a este caso. Por un lado, la sentencia de mayoría reconoce que la Corte Provincial emitió una motivación suficiente. No obstante, en el párrafo 19 de la misma sentencia, se indica que el estándar de motivación no debe ser "exhaustivo", ya que "la controversia giró en torno a cuestiones de legalidad susceptibles de ventilarse en la vía ordinaria", argumento utilizado para negar la acción de protección. Si la sentencia estuviera debidamente motivada, resultaría inoficioso afirmar que el análisis no fue "exhaustivo", o que no requería ser "exhaustivo".

15. El razonamiento de la sentencia 255-18-EP/25 reconoce implícitamente una insuficiencia motivacional, pero justifica su análisis al afirmar que el caso podía resolverse en la vía jurisdiccional ordinaria y, por ende, no era necesario un análisis "pormenorizado de cada uno de los derechos alegados". Dado este análisis, me parece oportuno reflexionar acerca del estándar de motivación que, a mi criterio, debía aplicarse en este caso.

16. Primero, como lo he sostenido en votos previos,[5] en el marco de una acción extraordinaria de protección —que evalúa la conducta judicial—, no es posible determinar que la controversia se reduce a cuestiones de legalidad propias de la justicia ordinaria sin examinar los méritos del caso. Esto implica indirectamente declarar la improcedencia de una acción de protección, lo que convierte a la Corte Constitucional en una sede adicional de apelación. Esto es especialmente relevante cuando no es tan evidente, como en el presente caso, que se trataba de una cuestión de mera legalidad, tal como se sostiene en abstracto en la sentencia 255-18-EP/25. En específico, porque se encontraban involucrados los derechos colectivos de la Comuna Ancestral, lo cual

[3] En CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61, la Corte Constitucional determinó que la fundamentación fáctica suficiente no se agota con la sola enunciación de los hechos, sino exige a las autoridades judiciales a realizar un análisis de las pruebas en relación con la causa.
[4] CCE, sentencia 1574-18-EP/23, 19 de julio de 2023, párr. 18.
[5] Voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín en CCE, sentencia 105-21-EP/24, 08 noviembre de 2024, párr.13

exige un análisis riguroso y detallado de los derechos y hechos alegados en la acción de protección.

17. De esta manera, como regla general, la Corte verifica que todos los cargos planteados hayan sido respondidos por la autoridad judicial accionada. Bajo el supuesto en que determinados cargos no hayan sido respondidos, la Corte verifica si aquellos cargos tenían una trascendencia para resolver el conflicto.[6] Del caso se desprende que la Corte Provincial no respondió el cargo sobre la calidad ancestral del territorio afectado por la adjudicación, y al ser un argumento relevante para determinar la vulneración de derechos colectivos alegados, corresponde verificar si la judicatura estaba en la obligación de realizar un análisis exhaustivo de derechos.

18. Coincido en que la Corte ha establecido criterios de excepción a la regla general de verificar que las judicaturas accionadas realicen un profundo análisis de derechos. Así, estoy de acuerdo en que el estándar de motivación es menos riguroso cuando se trata de controversias cuya naturaleza evidentemente debe ser resuelta por la justicia ordinaria, al punto que pretender sustituir a la justicia ordinaria por la justicia constitucional sería contrario a la naturaleza de la acción de protección. Por ejemplo, emplear la acción de protección para la declaración de la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio de bienes inmuebles, sin que existan presupuestos fácticos que trasciendan la esfera constitucional, provoca una desnaturalización de esta garantía y las autoridades judiciales no están obligadas a realizar un análisis profundo sobre la vulneración de derechos conforme la sentencia 001-16-PJO-CC.[7]

19. En otro ejemplo, la Corte ha determinado que ciertos conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado tienen la vía contenciosa administrativa para impugnar las resoluciones del poder público en la sentencia 2006-18-EP/24. En tales casos, las autoridades judiciales no están obligadas a profundizar en las vulneraciones alegadas y pueden desestimar la demanda basándose en las causales del artículo 42 de la LOGJCC siempre que no se encuentren presupuestos que afecten la dignidad o autonomía del trabajador.[8] Otro ejemplo de situaciones en las que la Corte ha reconocido que no es necesario un análisis profundo sobre las vulneraciones de derechos alegadas se encuentra en la sentencia 2901-19-EP/23, en la que la Corte determinó otra excepción al precedente de la sentencia 001-16-PJO-CC cuando los accionantes presentaron una acción previa en la vía contenciosa administrativa, y otra acción en la sede constitucional con los mismos cargos, argumentos y hechos para obtener respuestas a pretensiones similares.[9] En esos casos, las judicaturas accionadas

[6] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103 y 103.1.
[7] CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 61.
[8] CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 40.
[9] CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párrs. 47 y 48.

no están en la obligación de realizar un profundo análisis de derechos y basta con que identifiquen que los hechos, alegaciones y pretensiones son similares para desestimar una acción extraordinaria de protección.

20. Retomando el examen del caso, la sentencia 255-18-EP/25, de manera general, afirma que el análisis de derechos no es "pormenorizado" porque el caso se trata de un conflicto que puede ser atendido en la jurisdicción ordinaria. Esto, sin especificar si se trata de un conflicto de naturaleza civil sobre la posesión del bien o si el conflicto corresponde a la vía contencioso administrativa por tratarse de la impugnación de una resolución administrativa. No me parece evidente que este conflicto no tenga una dimensión constitucional, al punto de afirmar, sin más, que sus pretensiones debían ser atendidas en la vía ordinaria. El caso, desde mi lectura, es bastante más complejo, al punto que, como expliqué en el párr. 16 *ut supra*, para determinar aquello, la Corte posiblemente debió entrar revisar el mérito a fin de analizar la naturaleza del conflicto y sólo así explicar los motivos por los cuales la acción de protección sería improcedente por tener una vía eficaz e idónea en la jurisdicción ordinaria.

21. Ahora, de la revisión del caso concreto, no encuentro motivos para considerar que el estándar de motivación debía ser menos "exhaustivo". En el pie de página 4, la sentencia 255-18-EP/25 reconoce la existencia del proceso 11320-2015-00129 ("**proceso 1**"), presentado por Eduardo Ambrosio Jumbo Malla ("**actor**") en contra de Melida Marieta González Romero, a quien el bien inmueble le fue adjudicado en la resolución impugnada. La demanda fue negada al constatar que el actor era mero tenedor del bien inmueble por encontrarse bajo un contrato de arrendamiento. Así, la acción de protección presentada posterior a la resolución definitiva del litigio posesorio, en principio, podría entenderse como una acción alterna para litigar el mismo asunto que fue sustanciado en el proceso 1.

22. Sin embargo, al contrastar ambos procesos, identifico diferencias sustanciales que no permiten disminuir el estándar de motivación exigible a las autoridades judiciales accionadas. Primero, constato que las partes procesales de ambos procesos fueron diferentes: en la acción de protección, a diferencia del proceso 1, las partes procesales fueron la Comuna Ancestral y el GAD de Pindal. Segundo, la acción de protección buscaba reparar derechos colectivos reconocidos en la Constitución sin que implique la declaración de un derecho como la posesión efectiva del dominio de un bien. De esta forma, si la Corte considera que, en el caso que nos ocupa, la acción de protección fue empleada para maximizar las posibilidades de obtener una resolución favorable frente a la negativa del recurso posesorio en la vía civil, la Corte, como mínimo, debió analizar si en efecto se trataba de hechos, alegaciones y pretensiones similares para determinar que el análisis sobre la vulneración de derechos no debía ser exhaustivo.

23. Me parece válido reflexionar sobre la posibilidad de que el proceso 1 también haya significado que los accionantes emplearon argumentos propios del pluralismo jurídico, adecuándolos a sus pretensiones, para que tenga el mismo efecto de la declaratoria de un derecho posesorio del bien adjudicado. Sin embargo, el trabajo de dilucidar las situaciones en donde se pretenda obtener los mismos resultados debe ser evacuado por las judicaturas de instancia. De la revisión de la sentencia impugnada, los jueces no motivan su decisión con base en la existencia de un proceso previo que buscaba las mismas pretensiones sobre la base de los mismos hechos en sede ordinaria como en la constitucional. Este argumento fue incluido únicamente en el informe de descargo, siendo un elemento nuevo que no fue parte de la motivación de la sentencia impugnada. De ahí que, incluso para determinar que la acción de protección era improcedente, la Corte debía entrar al mérito y evaluar la naturaleza del conflicto o, al menos, realizar un contraste entre el proceso 1 y la acción de protección para determinar que en efecto la pretensión de los accionantes demostraba su intención de emplear la justicia constitucional para la declaración de la posesión efectiva de un bien, y no únicamente la protección de sus derechos ancestrales.

24. A pesar de ello, y de los derechos que se encuentran en juego, la sentencia 255-18-EP/25 limita su análisis a decir que la sentencia impugnada está motivada y que no era necesario realizar un examen riguroso sobre motivación. Toda vez que desde mi perspectiva es posible tutelar los derechos colectivos reconocidos en la Constitución sin que esto necesariamente implique la declaración de un derecho como la posesión efectiva del dominio de un bien, estimo que para estar motivada la sentencia impugnada debió realizar un análisis profundo de las vulneraciones alegadas, observando las reglas de la carga de la prueba y aplicando un enfoque intercultural, lo que no ocurrió. En esa línea, disiento del razonamiento de la sentencia 255-18-EP/25.

iii. Sobre el enfoque intercultural y la necesidad de analizar los hechos que dieron origen al proceso.

25. Este caso representaba una oportunidad para que la Corte Constitucional se pronuncie sobre: i) el enfoque intercultural exigible a las autoridades judiciales que conocen casos sobre la posible vulneración de derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas; y ii) los frecuentes conflictos en relación con el alcance de competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados al decidir cuestiones que afectan la organización territorial de pueblos y nacionalidades indígenas sin que sean consultados.

26. Sobre el primer punto, la Corte Provincial reconoce que los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas les asisten a los accionantes (párr. 13 de la sentencia 255-18-EP/25). De esta forma, el caso requería que el análisis de la

judicatura accionada se rija bajo el principio de interculturalidad[10] y el de interpretación intercultural.[11]

27. Al respecto, identifico que la Corte Provincial no empleó un enfoque intercultural al afirmar que era imposible determinar a "ciencia cierta" las extensiones territoriales de la Comuna Ancestral por tratarse de un territorio que existió "[a]ntes de que Ecuador sea República". Para poder tutelar derechos en este caso, sin declararlos, no era necesario poder determinar cuestiones probatorias complejas que requieren acudir a la vía ordinaria. El sólo hecho de que, como reconoció la judicatura accionada, se trataba de un territorio que existió "[a]ntes de que Ecuador sea República", era un indicio de que el territorio podría ser ancestral y, por lo tanto, era necesario adoptar una decisión que permita comprender los hechos desde una perspectiva intercultural, a fin de tutelarlos.

28. El enfoque intercultural se fundamenta en la reivindicación de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas e implica el reconocimiento de comunidades que existieron, convivieron y desarrollaron sus propias formas de vida en territorios previos a la conformación del Estado ecuatoriano. Su existencia no depende del año en que la organización política del Ecuador se definió como República, sino que trasciende incluso a la época precolonial. En este sentido, los derechos colectivos reconocidos en el artículo 57 de la Constitución implican el respeto y promoción de las formas de saber, organización y convivencia que los pueblos y nacionalidades indígenas desarrollaron a lo largo de siglos, las cuales deben ser protegidas por el Estado.

29. También encuentro problemático el análisis que la Corte Provincial le dio al caso al sostener, con base en que los territorios de los pueblos y nacionalidades indígenas son indivisibles, que la Comuna Ancestral no pudo adjudicar al actor el terreno objeto de controversia.[12] A criterio de la Corte Provincial, realizar la adjudicación de este terreno implicaría la fragmentación de su territorio lo que sería contrario al principio de indivisibilidad que forma parte de la dimensión colectiva de los derechos de pueblos

[10] COFJ, artículo 24: "Principio de Interculturalidad.- En toda actividad de la Función Judicial, las servidoras y servidores de justicia deberán considerar elementos de la diversidad cultural relacionados con las costumbres, prácticas, normas y procedimientos de las personas, grupos o colectividades que estén bajo su conocimiento. En estos casos la servidora y el servidor de justicia buscará el verdadero sentido de las normas aplicadas de conformidad a la cultura propia del participante."

[11] COFJ, artículo 344, literal e): "Interpretación intercultural.- En el caso de la comparecencia de personas o colectividades indígenas, al momento de su actuación y decisión judiciales, interpretarán interculturalmente los derechos controvertidos en el litigio. En consecuencia, se procurará tomar elementos culturales relacionados con las costumbres, prácticas ancestrales, normas, procedimientos del derecho propio de los pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades indígenas, con el fin de aplicar los derechos establecidos en la Constitución y los instrumentos internacionales."

[12] Parte de la argumentación de la Comuna Ancestral se fundamentó en que los accionantes adjudicaron el terreno al actor previo a que sea adjudicado por el GAD de Pindal a la parte demandada del proceso 1.

y nacionalidades indígenas. De esta forma, me cuestiono si esta afirmación no se fundamenta en un sesgo cognitivo en la falta de reconocimiento de las propias formas de organización de la Comuna Ancestral. Un enfoque intercultural obligaba a la judicatura accionada a reconocer que la adjudicación de un territorio no implica estrictamente la división de su territorio, sino que es una forma de organización propia de la Comuna Ancestral. Siendo este análisis parte de su argumentación, además de encontrar insuficiencia motivacional, identifico vicios de inatinencia al responder situaciones que no fueron alegadas por ninguna de las partes, fundamentando su análisis en prejuicios que desconocen la diversidad cultural y las formas de organización de otros pueblos y nacionalidades indígenas.

30. En la función judicial, la interpretación intercultural implica que las judicaturas se desprendan de los sesgos cognitivos que obstaculizan el reconocimiento de los pueblos y nacionalidades indígenas e interpreten los casos desde las costumbres y cosmovisiones sobre lo que representa para cada comunidad su existencia en su propio territorio. Esta interpretación exige la aplicación de criterios basados en la diversidad cultural, así como el reconocimiento de las vulneraciones estructurales a las que fueron sometidos los pueblos y nacionalidades indígenas previo a la colonización, quienes sufrieron el despojo de sus tierras y la extinción de gran parte de sus conocimientos y formas tradicionales de organización y vida. La interpretación intercultural invita, además, a cuestionar los paradigmas sobre los cuales se funda el Derecho que aprendemos desde las aulas. Es una tarea compleja, pero necesaria, y este caso pudo brindar luces sobre cómo abordar aquella obligación contenida en la Constitución.

31. Finalmente, el análisis que precede me ratifica en mi intuición de que la Corte debió entrar al mérito del caso y evaluar con mayor profundidad los hechos que dieron origen al conflicto. Desde mi perspectiva, el caso presentaba una oportunidad para pronunciarse sobre los frecuentes conflictos que tienen lugar en relación con el alcance de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados al momento de decidir en la organización territorial de pueblos y nacionalidades indígenas, en particular cuando está en juego su derecho a ser consultados en asuntos que les conciernen, como la organización territorial de comunidades ancestrales.

32. Entrar a conocer el mérito del caso le habría permitido a la Corte evaluar las circunstancias del caso, sea para determinar el valor que se debe dar a la presentación del proceso 1 previo a dirimir el conflicto en la justicia constitucional, sea para emitir una sentencia que tutele los derechos constitucionales presuntamente vulnerados en caso y permita repararlos, sin que aquello implique la declaración de un derecho.

33. Por otra parte, si la Corte no encontraba cumplidos los requisitos excepcionales para analizar el mérito del caso, estimo que lo mínimo que correspondía era aceptar la

acción extraordinaria al identificar vulneraciones de derechos en la sentencia de la Corte Provincial y ordenar el reenvío del proceso a fin de que los jueces de instancia se encarguen de realizar todas las diligencias judiciales necesarias para constatar que en efecto no se trataba de un territorio ancestral.

34. Por lo expuesto, formulo el presente voto salvado.

DANIELA SALAZAR MARIN

Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 255-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 25 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 13:37; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Karla Andrade Quevedo

SENTENCIA 255-18-EP/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Con fundamento en el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**CRSPCCC**"), y con profundo respeto hacia la sentencia 255-18-EP/25 ("**sentencia de mayoría**"), disiento de la misma y argumento mi voto salvado en los siguientes términos:

2. La sentencia de mayoría desestimó la acción por considerar que la sentencia de 08 de noviembre de 2017, emitida por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja ("**Sala Provincial**") contiene una motivación fáctica y normativa suficiente. No obstante, discrepo con esta conclusión, pues a mi criterio, la decisión judicial impugnada no cuenta con una motivación suficiente, ya que la judicatura accionada limita su análisis a establecer que la resolución objeto de la acción de protección debía ser impugnada ante el Tribunal Contencioso Administrativo o mediante una acción civil, en lugar de la vía constitucional.

3. Adicional a ello, la Sala Provincial se limita a indicar que los gobiernos locales tienen competencia para planificar el desarrollo cantonal la Comuna Ancestral Honor y Trabajo De Pozul ("**Comuna**"); no obstante, no toma en cuenta que el bien se encuentra ubicado en un territorio ancestral. De conformidad con la jurisprudencia emitida por este Organismo, en todos los casos corresponde a los jueces constitucionales analizar la presunta vulneración de derechos sobre la base del contexto de las comunidades, pueblos y nacionalidades ancestrales y su relación con el territorio, así como de las particularidades de cada caso en cuestión.[1] De modo que, en este caso, considero que no se observa un análisis real relativo a la vulneración de derechos alegada por la Comuna.

4. En consecuencia, discrepo con la decisión de mayoría y considero que debió aceptarse la demanda, pues aun cuando la sentencia impugnada enuncia normas y explica su pertenencia al caso concreto, se basa únicamente en la normativa de la LOGJCC para

[1] CCE, sentencia 273-19-JP/22 (*Consulta previa en la comunidad A'I Cofán de Sinangoe*), 27 de enero de 2022, párr. 82.

negar la acción -al considerar que existe otro mecanismo de defensa judicial adecuado- pero sin resolver el caso desde el contenido de los derechos constitucionales alegados.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 255-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 27 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 12:39; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

025518EP-7ad6b

Caso Nro. 0255-18-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles cinco de marzo de dos mil veinticinco por el Presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado y el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes; y el día jueves seis y viernes siete de marzo de dos mil veinticinco los votos salvados de la juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín respectivamente, 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
Ext.: 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/FA

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

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

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