

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

10-24-EE/24 En el Caso No. 10-24-EE Se declara la constitucionalidad de la medida de suspensión del derecho a la libertad de tránsito, desde las 22h00 del 18 de septiembre de 2024, hasta las 06h00 del jueves 19 de septiembre de 2024, en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay, establecida mediante Decreto Ejecutivo 392 de 17 de septiembre de 2024.	2
1300-20-JP/24 En el Caso No. 1300-20-JP Se acepta la acción de protección.....	22



Dictamen 10-24-EE/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

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

CASO 10-24-EE

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

DICTAMEN 10-24-EE/24

Resumen: La Corte Constitucional ejerce el control de constitucionalidad de la medida de suspensión del derecho a la libertad de tránsito, desde las 22h00 del 18 de septiembre de 2024, hasta las 06h00 del 19 de septiembre de 2024, en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay, dispuesta mediante Decreto Ejecutivo 392, de 17 de septiembre de 2024. Una vez realizado el análisis, declara su constitucionalidad.

1. Antecedentes

1. El 2 de julio de 2024, el presidente de la República del Ecuador, Daniel Noboa Azín (“**presidente**”), emitió el Decreto Ejecutivo 318, mediante el cual declaró estado de excepción en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez, de la provincia del Azuay, con vigencia de sesenta días, por las causales de grave conmoción interna y conflicto armado interno.¹
2. El 1 de agosto de 2024, la Corte Constitucional emitió el dictamen 7-24-EE/24. En lo principal, declaró la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, exclusivamente por la causal de grave conmoción interna, así como de las medidas de suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia y libertad de reunión;² y de las requisiciones de bienes y la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, detallando precisiones y limitaciones a la declaratoria.³

¹ En lo principal, las medidas dispuestas dentro del ámbito territorial de aplicación de la declaratoria se resumen en (a) suspensión de siguientes derechos: (i) inviolabilidad de domicilio, (ii) inviolabilidad de correspondencia, (iii) libertad de asociación y reunión. Además, dispuso (b): (i) las requisiciones de bienes a las que haya lugar “para mantener la soberanía y la integridad del Estado” en casos de extrema necesidad y en cumplimiento con el ordenamiento jurídico vigente y (ii) la continuación de movilización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional de manera temporal, subsidiaria, extraordinaria, condicionada, regulada y fiscalizada.

² Sobre el derecho a la libertad de reunión, se hizo hincapié en que esta medida sería constitucional “siempre que se garantice el derecho a la protesta pacífica”.

³ No obstante, declaró la inconstitucionalidad de la causal de conflicto armado interno y de la limitación del derecho a la libertad de asociación.

3. El 8 de agosto de 2024, el presidente emitió el Decreto Ejecutivo 351, mediante el cual incorporó un artículo al Decreto Ejecutivo 318, añadiendo como medida la limitación focalizada al derecho a la libertad de tránsito. La Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de esta medida mediante dictamen 8-24-EE/24, de 22 de agosto de 2024.
4. El 30 de agosto de 2024, el presidente emitió el Decreto Ejecutivo 377, mediante el cual decretó la renovación por treinta días adicionales de la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de dicha renovación y de las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción mediante dictamen 9-24-EE/24, de 12 de septiembre de 2024.
5. El 17 de septiembre de 2024, el presidente emitió el Decreto Ejecutivo 392, mediante el cual agregó una Disposición Transitoria Única al Decreto Ejecutivo 318, reformado mediante Decreto Ejecutivo 351 y renovado a través del Decreto Ejecutivo 377.
6. Mediante Oficio T. 291-SGJ-24-0353, de 17 de septiembre de 2024, el presidente notificó a la Corte Constitucional del Ecuador con una copia del Decreto Ejecutivo 392, mediante el cual “se dispone la suspensión de la libertad de tránsito, desde las 22h00 del 18 de septiembre de 2024, hasta las 06h00 del jueves 19 de septiembre de 2024, en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay” y adjuntó un informe suscrito por la Policía Nacional.⁴
7. De conformidad con el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”) y en virtud del sorteo automático de 17 de septiembre de 2024, la sustanciación del presente caso le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
8. El 30 de septiembre de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y otorgó a la Presidencia de la República del Ecuador el término de 24 horas para que remita la constancia de realización de las notificaciones a las que se refiere el artículo 166, inciso primero de la Constitución.
9. El 1 de octubre de 2024, la Presidencia de la República remitió a esta Magistratura la constancia de las notificaciones a la Asamblea Nacional, al presidente de la Corte Constitucional, a la coordinadora representante de la Organización de las Naciones Unidas en el Ecuador y a la directora representante de la Organización de Estados Americanos en Ecuador, respecto del Decreto Ejecutivo 392.

⁴ El 18 de septiembre de 2024, el mismo oficio fue ingresado por la ventanilla física de la Corte Constitucional, adjuntando adicionalmente un sobre cerrado junto con una copia del Decreto Ejecutivo 392.

2. Competencia

10. De conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75, numeral 3, literal c) y 119 a 125 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad de un estado de excepción y sus medidas.

3. Contenido de la medida

11. Conforme se desprende de los antecedentes resumidos *supra*, en el dictamen 7-24-EE/24, este Organismo ya se pronunció sobre la constitucionalidad del estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo 318. A su vez, a través del dictamen 8-24-EE/24, analizó y declaró la constitucionalidad de la limitación focalizada del derecho a la libertad de tránsito en determinados sectores de las provincias del Guayas, Los Ríos, Azuay y Orellana. Finalmente, mediante dictamen 9-24-EE/24, examinó y declaró la constitucionalidad de la renovación por treinta días adicionales de la declaratoria del estado de excepción y sus medidas.
12. En este orden de ideas, corresponde a esta Magistratura realizar el control de constitucionalidad formal y material de la incorporación al Decreto Ejecutivo 318,⁵ de la Disposición Transitoria Única contenida en el Decreto Ejecutivo 392 (“**medida**”).
13. El artículo 1 del Decreto Ejecutivo 392 establece lo siguiente:

Artículo 1.- Agréguese como Disposición Transitoria Única del Decreto Ejecutivo No. 318 de 02 de julio de 2023, reformado con el Decreto Ejecutivo No. 351 de 08 de agosto de 2024, y renovado con Decreto Ejecutivo No. 377 de 30 de agosto de 2024, lo siguiente:

“Disposición Transitoria Única.- Suspender la libertad de tránsito, únicamente desde las 22h00 del miércoles 18 de septiembre de 2024, hasta las 06h00 del jueves 19 de septiembre de 2024, en todos los cantones y parroquias de las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay.

Las personas que circulen durante el horario temporal de restricción, serán puestas a ordenes (sic) de las autoridades competentes.

Se exceptúan de la restricción a la libertad de tránsito los siguientes:

1.- Servicios de salud de la red de salud pública integral y de la red privada complementaria;

⁵ Reformado mediante Decreto Ejecutivo 351 y renovado a través del Decreto Ejecutivo 377.

2.- *Seguridad y fuerza pública, seguridad privada complementaria, los servicios de gestión de riesgos y servicios de atención de emergencias;*

3.- *Servicios de emergencia vial;*

4.- *Los servidores públicos de la Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerio de Gobierno, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior (sic), Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, Asamblea Nacional y cuerpo diplomático acreditado en el país;*

5.- *Servidores públicos y/o personal de contratistas de entidades públicas, que acrediten que deben desplazarse para asegurar la continuidad de los servicios públicos o el cumplimiento de sus funciones;*

6.- *Personas que formen parte de una cadena logística, incluido el sector exportador, quienes deberán demostrar que pertenecen a una empresa cuyo giro ordinario de negocio requiere el transporte de carga y, de ser el caso, la licitud de la carga que transportan; de igual manera, las empresas cuyas plantas o facilidades de producción operen durante la noche o en turnos rotativos y sus empleados, debiendo acreditar tal calidad con el carnet o identificación de su empleador;*

7.- *Prestadores de servicios de transporte, logística aeroportuaria y transporte público;*

8.- *Personas que deba trasladarse desde y hacia aeropuertos por vuelos programados dentro del horario de restricción de la libertad de tránsito, y los vehículos que movilicen a estos pasajeros, así como quienes ejerzan la actividad de transporte terrestre comercial turístico y el personal operativo de las actividades de turismo;*

9.- *Abogados, siempre que acrediten la necesidad de acudir a una diligencia judicial, funcionarios de la Corte Constitucional y, servidores públicos de la Función Judicial;*

10.- *Trabajadores de medios de comunicación social, siempre que acrediten la necesidad;*

11.- *Trabajadores de los sectores estratégicos y servicios públicos definidos como tales en la Constitución, que son: la energía en todas sus formas, incluyendo sus contratistas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioelectrónico, el agua, la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones (como servicio público), vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley;*
y,

12.- *Personas que en el ejercicio de sus actividades económicas abastezcan una cadena productiva.*

Las personas que se encuentren inmersas en estas excepciones deberán acreditarlo documentadamente.

La Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y/o los agentes de control de tránsito están facultados para exigir la documentación que acredite encontrarse en una actividad exceptuada a toda persona que circule en el horario de toque de queda.

El Ministerio de Gobierno, en el ámbito de sus competencias, en coordinación con las instituciones pertinentes, podrá disponer las medidas que considere oportunas para el desarrollo de las actividades laborales y académicas, que fueren del caso.

La presente suspensión se aplicará exclusivamente en los días y horarios establecidos, por tanto, no afecta la vigencia del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 318 de 02 de julio de 2024, reformado por el Decreto Ejecutivo No. 377 de 30 de agosto de 2024.” (cursivas en el original).

4. Control de constitucionalidad de la medida

4.1. Control formal de la medida

14. El artículo 122 de la LOGJCC prescribe que, al realizar el control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción, esta Magistratura debe verificar que dichas medidas cumplan dos requisitos: **(i)** que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y **(ii)** que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.
15. Sobre el requisito **(i)**, se verifica que la medida analizada en el presente dictamen ha sido dispuesta por el presidente de la República del Ecuador, mediante Decreto Ejecutivo 392, de 17 de septiembre de 2024, en el marco del estado de excepción declarado a través del Decreto Ejecutivo 318.⁶ Por tanto, se cumple con el requisito de forma recogido en el numeral 1 del artículo 122 de la LOGJCC.
16. Ahora bien, respecto del requisito **(ii)**, corresponde a esta magistratura analizar si la medida se enmarca dentro de las competencias **(ii.i)** materiales, **(ii.ii)** espaciales y **(ii.iii)** temporales de los estados de excepción.
17. Con respecto a la **competencia material (ii.i)**, de conformidad con el artículo 165, inciso primero de la Constitución, durante el estado de excepción, el presidente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito. Toda vez que la medida que nos ocupa dispone una “suspensión al derecho a la libertad de tránsito”, el cual es susceptible de suspensión en el marco de una declaratoria de estado de excepción, esta Corte constata que la medida se enmarca dentro de la competencia material requerida.⁷

⁶ Reformado mediante Decreto Ejecutivo 351 y renovado a través del Decreto Ejecutivo 377.

⁷ No obstante, cabe realizar una precisión respecto de las diferencias entre la “suspensión” y “limitación” de derechos en el marco de una declaratoria de estado de excepción, de conformidad con los criterios

18. Con respecto a la **competencia espacial (ii.ii)**, el Decreto Ejecutivo 392 establece una suspensión a la libertad de tránsito focalizada en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay. Esta Corte ya se ha pronunciado respecto de los límites espaciales de la declaratoria del estado de excepción, tanto mediante el dictamen 7-24-EE/24,⁸ como por medio del dictamen 9-24-EE,⁹ que son los mismos en los cuales se decreta la medida analizada en el presente dictamen. En este sentido, esta Magistratura se ha pronunciado también sobre la competencia espacial de las medidas dispuestas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción (7-24-EE/24,¹⁰ 8-24-EE/24¹¹ y 9-24-EE/24¹²).
19. Toda vez que la medida ordenada ha sido decretada dentro de los límites espaciales de la declaratoria del estado de excepción que nos ocupa y por encontrarse dispuesta en parte del territorio nacional de la República del Ecuador, la medida guarda coherencia con el ámbito espacial establecido en el artículo 164 de la Constitución.
20. En relación a la **competencia temporal (ii.iii)**, el Decreto Ejecutivo 392 establece puntualmente que la medida de suspensión de libertad de tránsito regirá desde las

esgrimidos por la jurisprudencia de esta Corte Constitucional. El artículo 165 de la Constitución identifica los derechos que, durante un estado de excepción, son susceptibles de “suspensión” o de “limitación”. Con respecto a la diferenciación entre esta terminología, esta Corte ha establecido que: “La suspensión de derechos se produce cuando se impide o priva temporalmente el ejercicio de un derecho; en la suspensión se imposibilita el ejercicio de derechos. La limitación de derechos, en cambio, reduce el ejercicio de un derecho, se establecen condiciones para su ejercicio, pero no se impide el ejercicio de derechos. La Constitución, en otros artículos, utiliza la palabra “restringir”, que es una limitación severa al ejercicio de derechos. En cualquier caso, lo que se afecta es el ejercicio de los derechos, pero nunca la titularidad de los derechos” (CCE, dictamen 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 70). En aquel caso, identificó que “[...] las medidas que establecen el confinamiento y el toque de queda suspenden las libertades de tránsito y reunión” (*ibidem*, párr. 71). En el caso que nos ocupa, se constata que la medida contenida en el Decreto Ejecutivo 392 dispone la suspensión del derecho a la libertad de tránsito dentro del ámbito territorial de la declaratoria del estado de excepción, de manera general, dentro de un territorio determinado y de manera temporal. Si bien se establecen excepciones a esta suspensión, esta Magistratura estima pertinente aclarar que no se trata de una limitación sujeta a supuestos específicos, sino a la privación temporal del ejercicio del derecho a la libertad de tránsito. No obstante, el texto propuesto también confunde el uso del término “restricción”, cuando el marco constitucional solamente permite una “suspensión” en este contexto. El erróneo empleo de este término no afecta la validez de la medida dispuesta, sin embargo, se advierte a la Presidencia de la República respecto de este particular.

⁸ CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párrafos 102 a 107.

⁹ CCE, dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 44.

¹⁰ CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párr. 118.

¹¹ CCE, dictamen 8-24-EE/24, párr. 13. Al respecto, cabe mencionar que en este dictamen se identificó que la medida de limitación focalizada del derecho a la libertad de tránsito analizada en aquella causa “se aplicará en [diecinueve] cantones y [una] parroquia[:]; dentro de [cuatro] provincias del territorio ecuatoriano”, siendo estas Azuay (cantón Camilo Ponce Enríquez), Guayas (cantones Durán y Balao y parroquia Tenguel), Los Ríos (cantones Babahoyo, Buena Fe, Quevedo, Pueblo Viejo, Vinces, Valencia, Ventanas Mocache, Urdaneta, Baba, Palenque, Quinsaloma, Montalvo) y Orellana (cantones La Joya de Los Sachas, Puerto Francisco de Orellana y Loreto).

¹² CCE, dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 51.

22h00 del miércoles 18 de septiembre de 2024 hasta las 06h00 del jueves 19 de septiembre de 2024. Dicha medida ha sido adoptada en el marco de vigencia del estado de excepción decretado mediante Decreto Ejecutivo 318, respecto del cual esta Magistratura emitió un pronunciamiento de su vigencia temporal de 60 días mediante dictamen 7-24-EE/24, así como de su renovación mediante Decreto Ejecutivo 377 por 30 días adicionales, que fue objeto de análisis y cuya constitucionalidad fue declarada mediante dictamen 9-24-EE/24.

21. En vista de que la declaratoria del estado de excepción se encuentra dentro de los límites temporales de duración señalados en el artículo 166 de la Constitución y que la medida ha sido dispuesta dentro del tiempo de vigencia del mismo, este Organismo concluye que se enmarca dentro de la competencia temporal señalada para el efecto.
22. En mérito de lo expuesto, esta Corte constata que la medida dispuesta en el Decreto Ejecutivo 392 se encuentra dentro de los límites materiales, espaciales y temporales establecidos en la Constitución, por lo que cumple con el requisito formal contenido en el artículo 122, numeral 2 de LOGJCC.

4.2. Control material de la medida

23. Para realizar el control material de la medida contenida en el decreto ejecutivo que nos ocupa, corresponde a esta Corte Constitucional verificar que la medida adoptada con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumpla con requisitos sustantivos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la LOGJCC.¹³
24. A modo de contextualización, resulta pertinente señalar que la medida dispuesta en el Decreto Ejecutivo 392 ha sido justificada y responde a un contexto fáctico específico, respecto del cual se resalta lo siguiente:

24.1. En la actualidad, la República del Ecuador se encuentra atravesando una crisis energética, conforme se menciona en los fundamentos fácticos del Decreto Ejecutivo 392. Por este motivo, el 15 de septiembre de 2024, la Secretaría

¹³ LOGJCC, Registro Oficial Suplemento 52, 22 de octubre de 2009. “Art. 123.- Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos: 1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.”

General de Comunicación de la Presidencia de la República emitió un comunicado oficial mediante el cual informó que el Gobierno de la República “adelantaría mantenimientos de septiembre a una noche en el sistema de transmisión y redes de distribución”, mencionando expresamente que:

El presidente Daniel Noboa Azín toma decisiones preventivas para afrontar la crisis, y mantener la soberanía energética al mediano plazo. Es por eso que, bajo criterios técnicos, dispuso efectuar un mantenimiento preventivo en todas las instalaciones del Sistema Nacional de Transmisión y redes de distribución de energía eléctrica. Para efectuar este proceso se suspenderá el servicio de luz a escala nacional desde las 22:00 (10 de la noche) de este miércoles 18 de septiembre [de 2024] hasta las 06:00 (6 de la mañana) del jueves 19 [de septiembre de 2024]. (...).

24.2. En dicho decreto ejecutivo también se hace referencia al informe PN-DAI-EII-2024-385-INF,¹⁴ de la Dirección Nacional de Análisis de la Información de la Policía Nacional del Ecuador, “que incluye información actualizada sobre los índices de violencia y un análisis relativo al desplazamiento del fenómeno de la violencia y delincuencia” a partir del comunicado oficial detallado en el párrafo *ut supra*. En dicho informe, se resalta que el 82.8% de la violencia a nivel nacional se concentra en las provincias de Guayas, Los Ríos, El Oro, Santa Elena, Manabí y Orellana. Por otro lado, se expone que, en el cantón Camilo Ponce Enríquez, provincia del Azuay “se evidencia un aumento del 150%” de homicidios intencionales.¹⁵

24.3. En este orden de ideas, la Dirección Nacional de Análisis de la Información expone que la suspensión del servicio de energía eléctrica a escala nacional mencionada previamente, “puede llegar a provocar que las provincias [en las que se encuentra vigente el estado de excepción] sean consideradas áreas crimípetas o vulnerables al delito y la violencia”. Fundamenta esta afirmación sobre la base de las siguientes consideraciones:

[D]entro de la prevención situacional establece que ciertas condiciones generadas en el ambiente pueden provocar que un área sea considerada crimípetas o atractora del delito y la violencia, uno de estos factores puede ser la falta de fluido eléctrico

¹⁴ Remitido a la presidencia de la República por el Ministerio del Interior mediante oficio MDI-DMI-2024-2234-OF, de 17 de septiembre de 2024. En él, consta un análisis estadístico comprendido en el periodo de estudio desde el 1 de enero al 14 de septiembre del año 2023 vs. 2024.

¹⁵ Al respecto, cabe señalar que este Organismo ha determinado que la situación de violencia en las provincias y el cantón en los cuales se extiende la declaratoria del estado de excepción exponen una magnitud grave, afirmando que: “si bien, de los hechos afirmados por el presidente de la República, consta un decremento de los índices de criminalidad, la justificación de la renovación del estado de excepción expone que aún se registran hechos de extrema violencia en las provincias y en el cantón en los que se dispone la renovación del estado de excepción. Por lo tanto, aun cuando existirían mejoras en los índices, se ha demostrado la necesidad de la renovación referida para mantener la tendencia y poder controlar los índices de criminalidad.” CCE, dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 29.

que puede generar las condiciones propicias para que ocurra una convergencia entre victimario, víctima y entorno. Por lo cual es necesario que uno de estos tres elementos no exista para que no ocurra el delito, es así que, al restringir la movilidad en estas áreas, evitamos que confluyan estos tres elementos.

- 24.4.** A su vez, esta Corte ha constatado en el marco del estado de excepción que nos ocupa que “en las provincias referidas se concentra la mayor cantidad de homicidios intencionales a nivel nacional y que la mayor parte de delitos ocurren entre las 22h00 y 05h00, lo cual es contrastado con los llamados que se realizan al ECU 911”.¹⁶
- 25.** Ahora bien, de lo detallado en líneas anteriores, esta Corte estima necesario realizar una puntualización respecto de la naturaleza del decreto ejecutivo cuya constitucionalidad se analiza a través del presente dictamen. Para ello, es necesario diferenciar entre el control material que esta Magistratura realiza en el marco del control de constitucionalidad referente a la **declaratoria** de un estado de excepción, por un lado, y, por otro de las **medidas adoptadas con fundamento** en el mismo.
- 26.** En este sentido, el artículo 121, numeral 1 de la LOGJCC prescribe que uno de los elementos que este Organismo debe verificar al efectuar el control material de **una declaratoria de excepción** es que “los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia”. Por ello, esta Corte ha especificado que:
- [L]as **declaratorias** de estado de excepción, en general, no pueden tener un carácter de preventivo, sino que debe basarse en la real ocurrencia de hechos; y ante una situación **previsible**, se deben adoptar las medidas necesarias para reforzar, de forma coordinada, los mecanismos de prevención disponibles de conformidad con sus facultades ordinarias.¹⁷ [Énfasis añadido]
- 27.** Por otra parte, el artículo 123 de la norma *ibidem*, determina los requisitos que la Corte Constitucional debe **verificar respecto de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción** para realizar su control material de constitucionalidad. Así, el numeral 1 de esta disposición establece que estas medidas deben ser “estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria (...)”.
- 28.** En este orden de ideas, se resalta que el análisis que esta Corte efectúa al desarrollar un control material de una declaratoria de un estado de excepción, necesariamente requerirá de una verificación de la real ocurrencia de los hechos y no podrá tener un carácter preventivo respecto de posibles hechos futuros no comprobados.

¹⁶ CCE, dictamen 8-24-EE/24, 22 de agosto de 2024, párr. 18.

¹⁷ CCE, dictamen 4-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 39.

29. Ahora bien, al realizar el control material respecto de una **medida dispuesta en el marco de una declaratoria de estado excepción**, el pronunciamiento de esta Magistratura conlleva una exigencia distinta. Ello, debido a que, al determinar que una declaratoria de estado de excepción cumple con los requisitos del control material de constitucionalidad, la Corte verificó ya la real ocurrencia de los hechos que motivan dicha declaratoria. Por ende, las medidas dictadas en el marco de dicha declaratoria pueden abordar escenarios previsibles, y a partir del mismo comprobar si dichas medidas resultan necesarias, idóneas y proporcionales para enfrentar la situación que fundamentó la declaratoria de estado de excepción.
30. Así, esta Corte estima necesario puntualizar que, de manera general y conforme al caso que se trate, las medidas dictadas con fundamento en una declaratoria de excepción, pueden adoptarse con una finalidad preventiva, siempre que su justificación resulte razonable para **enfrentar los hechos que motivaron tal declaratoria**. Además, deberán en todas las circunstancias, cumplir con los requisitos formales y materiales que el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé para considerarlas constitucionales.
31. Conforme se ha detallado en el presente dictamen, el estado de excepción que nos ocupa fue dictado mediante Decreto Ejecutivo 318, de 2 de julio de 2024. La Corte Constitucional, a través del dictamen 7-24-EE/24 declaró la constitucionalidad de dicha declaratoria, analizando también que los hechos que lo motivaron tuvieron real ocurrencia. La medida de restricción focalizada del derecho a la libertad de tránsito en determinadas áreas del territorio ecuatoriano fue dispuesta mediante Decreto Ejecutivo 351 y declarada constitucional mediante dictamen 8-24-EE/24. Por último, esta declaratoria fue renovada mediante Decreto Ejecutivo 377. En el dictamen 9-24-EE/24, la Corte verificó la persistencia de las causas que motivaron el estado de excepción al declarar la constitucionalidad de su renovación. Por ende, la real ocurrencia y persistencia de los hechos que motivaron la declaratoria que nos ocupa han sido ya evaluados por este Organismo y se ha declarado su constitucionalidad.
32. En el Decreto Ejecutivo 392, de 17 de septiembre de 2024, se dispuso una medida con fundamento en la declaratoria de estado de excepción descrita en el párrafo anterior. Para precautelar derechos, se ordenó la suspensión del derecho a la libertad de tránsito en una fecha futura (18 de septiembre de 2024). Esto, en el contexto de criminalidad identificado en la declaratoria del estado de excepción que nos ocupa. Por ende, en el caso particular, el carácter preventivo de esta **medida**, no contradice el impedimento establecido por esta Corte de otorgar un carácter preventivo a la **declaratoria** de estado de excepción.
33. Una vez identificados estos antecedentes, para efectuar el control de constitucionalidad material de la medida dispuesta, este Organismo realizará un examen de

proporcionalidad, con la finalidad de determinar si la incorporación de la medida de suspensión a la libertad de tránsito ordenada en el Decreto Ejecutivo 392 es compatible con la Constitución. Para ello, verificará si esta: **(i)** persigue un fin constitucionalmente válido, **(ii)** es idónea para el fin constitucional, **(iii)** es necesaria y **(iv)** es estrictamente proporcional.¹⁸

4.2.1. Fin constitucionalmente válido

34. Para determinar si la medida **persigue un fin constitucionalmente válido (i)**, es necesario recalcar que esta debe sustentarse en la protección de derechos constitucionales reconocidos en la Constitución.¹⁹
35. Al respecto, el Decreto Ejecutivo 392 establece como parte de sus considerandos que la medida busca precautelar la paz, el orden público, la seguridad y la integridad personal, como respuesta a los posibles hechos de violencia que puedan ocurrir durante la suspensión del servicio de energía eléctrica. Así, sostiene que la mentada suspensión a la libertad de tránsito busca salvaguardar los derechos de los habitantes [de las circunscripciones territoriales en las cuales rige el estado de excepción] “para evitar, que con motivo de la falta de electricidad exista un recrudecimiento de actividades ilícitas y violentas provocadas por los grupos armados organizados”.
36. En este orden de ideas, se evidencia que la medida demuestra una finalidad de protección de derechos reconocidos en la Constitución ante una circunstancia apremiante. Ello, toda vez que reconoce que la suspensión del servicio de energía eléctrica a nivel nacional demuestra una amenaza, al generar un escenario proclive a que se consuman delitos o actividades ilícitas que han sido identificadas como recurrentes en el territorio donde ha sido declarado el estado de excepción.
37. Ante esta situación, dentro del Decreto Ejecutivo 392 se ordena la suspensión del derecho a la libertad de tránsito para reducir la presencia de personas que transiten por las calles debido a que se encontrarían desprovistas de energía eléctrica, con la finalidad de precautelar sus derechos y garantizar su seguridad.
38. De esta manera, se demuestra una relación de causalidad directa e inmediata con los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción inicialmente dispuesto mediante Decreto Ejecutivo 318, en el contexto de la problemática de actividades ilícitas y violentas.

¹⁸ CCE, dictamen 8-24-EE/24, 22 de agosto de 2024, párr. 16.

¹⁹ CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 136.

39. A su vez, la Constitución reconoce el derecho a la integridad personal,²⁰ la obligación del estado de garantizar la seguridad humana y promover una cultura de paz,²¹ y la competencia del Estado central de mantener el orden público.²² En tal virtud, se corrobora el sustento de dichos fines en disposiciones constitucionales.
40. En consecuencia, esta Corte comprueba que la medida persigue un fin constitucionalmente válido.

4.2.2. Idoneidad

41. Este Organismo ha mencionado que las medidas dispuestas en el marco de una declaratoria de estado de excepción deben ser idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria. Por lo que se debe valorar si existe concordancia entre los medios utilizados y los fines perseguidos. Por consiguiente, una medida resulta idónea en tanto sea “apta para contribuir a la protección de derechos o bienes jurídicos constitucionalmente válidos”.²³
42. En el contexto de este Decreto, se evidencia que la falta de alumbrado público y de visibilidad por falta de luz genera una posibilidad a que las actividades delictivas pasen desapercibidas. Se ha identificado que, de manera general, la actividad criminal es más propensa, a efectuarse en alto horario de la noche. Así, la carencia de energía eléctrica de manera generalizada en el territorio ecuatoriano podría razonablemente acarrear como consecuencia que se propicie un ambiente para que la delincuencia prospere. A su vez, se establece que esta circunstancia podría generar intermitencias en la señal de las telecomunicaciones que afecten la posibilidad de generar llamadas de auxilio a las autoridades competentes.
43. A criterio de esta Corte, la medida analizada resulta idónea, toda vez que la restricción del derecho a la libertad de tránsito tiene como consecuencia que la ausencia de movilización de la población en las áreas donde rige el estado de excepción impida que aquellos individuos con intenciones de cometer ilícitos logren consumarlos. A su vez, al establecer esta suspensión de manera general, facilita la labor de las autoridades encargadas de preservar el orden público, de identificar individuos con estas intenciones y tomar acción de manera preventiva, evitando así la consumación de estas actividades. Así, se evidencia que esta es una medida estratégica que permitiría a las autoridades competentes un mayor control durante la suspensión del servicio de energía eléctrica.²⁴

²⁰ Art. 66, numeral 3.

²¹ Art. 393.

²² Art. 261.

²³ CCE, dictamen 5-19-EE/19, 7 de octubre de 2019, párr. 37.

²⁴ CCE, dictamen 8-24-EE/24, 22 de agosto de 2024, párr. 20.

44. En este sentido, se constata que la medida es conducente para proteger el fin constitucionalmente válido, en razón de que permite al Estado central garantizar la seguridad humana y prevenir la consumación de violencia, infracciones y delitos y precautelar los derechos de la ciudadanía que podrían encontrarse en riesgo debido a la falta de servicio de energía eléctrica. Por ende, constituye una medida conducente y eficaz para conseguir el fin constitucionalmente válido que ha sido identificado.

4.2.3.Necesidad

45. Esta Corte Constitucional ha determinado que la necesidad de una medida adoptada en el marco de una declaratoria de un estado de excepción se evalúa en cuanto a que esta sea la más benigna posible con el derecho intervenido. Así, deben demostrar ser las alternativas menos gravosas y restrictivas a los derechos afectados en relación a otras.²⁵
46. Conforme se ha identificado el contexto resumido en párrafos anteriores, existe una situación excepcional que motiva la medida que nos ocupa: la suspensión del servicio de energía eléctrica a nivel nacional. Dicha amenaza reviste de trascendencia, toda vez que se da en virtud de una necesidad particular, el realizar un mantenimiento a los sistemas que generará una falta de provisión de energía eléctrica a nivel nacional. Así, en el caso concreto, se comprueba que no se trata de una situación regular, como apagones de energía en sectores determinados y en distintos horarios.
47. Toda vez que existe un contexto que genera un ambiente propicio para la perpetración de la actividad criminal que motivó la declaratoria del estado de excepción en un principio, existe una justificación razonable respecto de una posible amenaza que amerite adoptar medidas para salvaguardar derechos constitucionales y evitar, en la medida de lo posible, la comisión de delitos que han sido identificados como recurrentes en el marco de la declaratoria de estado de excepción.
48. Así, la medida dispuesta previene que los individuos transiten libremente y se evite que sean víctimas directas o indirectas de la delincuencia descrita previamente. En este sentido, se constata que la suspensión del derecho a la libertad de tránsito sería la medida más benigna en este contexto, pues resulta ser la menos invasiva para asegurar la integridad personal y convivencia pacífica de los ciudadanos en los sectores donde rige la declaratoria del estado de excepción.
49. Sobre la base de las consideraciones que anteceden y al verificar que no existe otra medida menos gravosa que permita efectuar las acciones pertinentes para garantizar la

²⁵ CCE, dictamen 5-19-EE/19, 7 de octubre de 2019, párr. 35.

seguridad ciudadana y el orden constituido,²⁶ se comprueba la necesidad de la medida analizada.

4.2.4. Estricta proporcionalidad

50. Con respecto a la estricta proporcionalidad, este Organismo ha puntualizado que las medidas adoptadas en el marco de un estado de excepción deben ser proporcionales ante los hechos que dieron lugar a la declaratoria. Así, ha establecido que se deben evaluar si las ventajas obtenidas a partir de la intervención del derecho fundamental se compensan a través de la limitación o suspensión de derechos.
51. Esta Corte identifica que la medida ha sido dispuesta dentro de un rango de horario determinado [las 22h00 del 18 de septiembre de 2024, hasta las 06h00 del 19 de septiembre de 2024], en una extensión territorial específica [provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay], en la cual se ha constatado la magnitud de hechos violentos que fundamentaron la declaratoria del estado de excepción.²⁷ La especificidad de la medida responde a la identificación de una circunstancia [la suspensión del servicio de energía eléctrica], que supone un riesgo inminente a que derechos constitucionales que requieren de protección sean afectados. Adicionalmente, la medida incluye excepciones a la suspensión de libertad de tránsito, las cuales aseguran que derechos fundamentales, servicios públicos y sectores estratégicos no se vean afectados por su vigencia.
52. En mérito de lo expuesto, se constata que la medida es proporcional, por cuanto se dirige a garantizar el ejercicio de los derechos a la seguridad y paz, integridad personal y orden público de la ciudadanía, sin obstaculizar el normal desarrollo de la vida cotidiana de los ciudadanos o el ejercicio de sus derechos constitucionales.²⁸
53. Por consiguiente, el detrimento a la libertad de tránsito es menor en relación con el grado de satisfacción que logra la medida respecto de la seguridad de los ciudadanos,²⁹ ante las circunstancias apremiantes que motivan la medida dispuesta, permitiendo así un equilibrio entre la suspensión del derecho y la protección de los derechos constitucionales y de los ciudadanos en su integralidad.³⁰
54. En virtud de las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional concluye que la medida analizada está justificada de forma objetiva y razonable, así como resulta

²⁶ CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párr. 152.

²⁷ *Idem.*, párr. 150.

²⁸ CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 183.

²⁹ CCE, dictamen 4-22-EE/22, 27 de junio de 2022, párr. 100.

³⁰ CCE, dictamen 8-24-EE/24, 22 de agosto de 2024, párr. 20.

adecuada ante los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción, toda vez que persigue un fin constitucionalmente válido, resulta idónea, necesaria y proporcional. Por ende, la Corte Constitucional declara su constitucionalidad.

- 55.** Cabe recalcar que esta Magistratura ya ha advertido a las autoridades encargadas de aplicar la medida que deben hacerlo en el marco del respeto a los derechos y garantías de la población establecidas en el texto constitucional.³¹ Adicionalmente, se recuerda que, conforme el artículo 166 de la Constitución, “las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”.

5. Decisión

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

- 1. Declarar** la constitucionalidad de la medida de suspensión del derecho a la libertad de tránsito, desde las 22h00 del 18 de septiembre de 2024, hasta las 06h00 del jueves 19 de septiembre de 2024, en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay, establecida mediante Decreto Ejecutivo 392, de 17 de septiembre de 2024.³²
- 2. Notifíquese y cúmplase.**

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

³¹ *Ibíd.*, párr. 23 y CCE, dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 60.

³² En el marco del estado de excepción dispuesto mediante Decreto Ejecutivo 318 de 2 de julio de 2023, reformado mediante Decreto Ejecutivo 351, de 08 de agosto de 2024, y renovado por medio del Decreto Ejecutivo 377, de 30 de agosto de 2024, de en los términos ordenados por el presidente y con las puntualizaciones realizadas en este dictamen y en los dictámenes 7-24-EE/24, 8-24-EE/24 y 9-24-EE/24.

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 17 de octubre de 2024; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Jhoel Escudero Soliz

DICTAMEN 10-24-EE/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, entre estos mi voto concurrente, el dictamen 10-24-EE/24, mediante el cual se declaró la constitucionalidad de la medida de suspensión del derecho a la libertad de tránsito, desde las 22h00 del 18 de septiembre de 2024, hasta las 06h00 del 19 de septiembre de 2024, en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay, dispuesta mediante Decreto Ejecutivo 392, de 17 de septiembre de 2024.
2. Si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte respecto de la declaratoria de constitucionalidad, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente presento el razonamiento de este voto concurrente.

2. Análisis

3. Respetuosamente discrepo del razonamiento de la mayoría de la Corte sobre la naturaleza preventiva de las medidas que el ejecutivo podría adoptar en el marco del estado de excepción. Considero importante señalar que el estado de excepción y las medidas que se adoptan en él deben responder a la real ocurrencia de los hechos, por lo que no es procedente admitir que a partir de la adopción de medidas preventivas se desconfigure el estado de excepción y se tienda a declararlo con una finalidad preventiva o precaulatoria. Este disenso no afecta mi coincidencia con la decisión del dictamen, debido a que, en el caso concreto, se justifica con claridad la real ocurrencia de los hechos.
4. La línea jurisprudencial de la Corte establece claramente que la declaratoria de un estado de excepción no debe tener un carácter preventivo, respecto de posibles hechos futuros no comprobados.¹ Ello no debe confundirse con los exhortos que formula este organismo para que, dentro del régimen ordinario, las autoridades competentes adopten medidas preventivas y de largo aliento a efectos de solucionar problemas estructurales.

¹ CCE, dictamen 2-23-EE/23, párr. 43.

5. El examen que la Corte hace, tanto de la configuración de la causal como de las medidas que se adoptan, debe ceñirse manera rigurosa a lo establecido en la Constitución, la LOGJCC y la jurisprudencia. Uno de los aspectos sustanciales de este control es la constatación de la real ocurrencia de los hechos, es decir, que el presidente pruebe de manera fehaciente que la declaratoria de estado de excepción no se sustenta en supuestos o meras apreciaciones.
6. Por ello, la Corte ha establecido:

[b]ajo ningún supuesto la Corte Constitucional puede tener como probada la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción, cuando los hechos afirmados por la Presidencia de la República no estén respaldados en material probatorio suficiente, es decir, no pueden sustentarse únicamente en afirmaciones o apreciaciones individuales de dicho órgano de gobierno.²
7. De ello se deriva que las medidas que se adoptan para responder a un hecho que está ocurriendo y que configura las causales establecidas en el artículo 164 de la Constitución, deben atender efectivamente a estos hechos. No podrían establecerse medidas que tengan por objeto prevenir o impedir hechos que no forman parte de los que se han constatado para declarar el estado de excepción.
8. Las medidas preventivas deben ser adoptadas en el marco del régimen ordinario a efecto de impedir la agudización de eventos o situaciones que provoquen la declaratoria de un estado de excepción. Así, por ejemplo, este Organismo frente a las sucesivas declaratorias por incremento de delincuencia, afirmó “esta Corte ha reiterado la necesidad de que se adopten las medidas dentro del régimen ordinario para responder a esa situación oportuna y eficazmente y sobre todo para prevenir la profundización de la problemática”.³
9. De ahí que la medida de limitar la libertad de circulación que se adopta no debió ser analizada como una forma de prevenir actos delincuenciales durante los racionamientos de energía eléctrica a nivel nacional, sino en relación con la subsistencia de la real ocurrencia de los hechos constatados en el dictamen 7-24-EE/24 y que son los que sustentarían la adopción de esta medida.
10. En suma, considero que debe existir una correspondencia clara y directa entre la real ocurrencia de los hechos que configuran la causal por la que se declara el estado excepción y las medidas que se adoptan en ese momento o posteriormente, y no validarlas como medidas de carácter preventivo, desvirtuando la finalidad de un estado de excepción. Este razonamiento no obsta mi apoyo a la decisión de declaratoria de

² CCE, dictamen 8-21-EE/21, párr. 18.

³ CCE, dictamen 6-23-EE/23, párr. 49.

constitucionalidad del estado de excepción, toda vez que se verificó la real ocurrencia de los hechos, en un dictamen previo.



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 10-24-EE, fue presentado en Secretaría General el 25 de octubre de 2024, mediante correo electrónico a las 09:06; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1024EE-74810



Caso Nro. 10-24-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día martes veintinueve de octubre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1300-20-JP/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 24 de octubre de 2024

CASO 1300-20-JP

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

SENTENCIA 1300-20-JP/24

Resumen: La Corte Constitucional revisa una acción de protección planteada por varios Licenciados en Derecho, de diferentes nacionalidades, quienes obtuvieron su título en universidades de la República de Cuba, en contra del Consejo de la Judicatura y otras instituciones estatales, bajo el argumento de que dicha entidad pública vulneró el derecho a la seguridad jurídica, trabajo, igualdad y no discriminación, principio de supremacía constitucional e irretroactividad de la ley, al: (i) haber dejado sin efecto su inscripción en el Foro de Abogados y revocado su credencial profesional; y, (ii) no permitirles la inscripción en el Foro de Abogados; en inobservancia del Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos Profesionales y Homologación de Estudios de Educación Superior suscrito entre la República de Ecuador y la República de Cuba. La Corte Constitucional resuelve declarar la violación del derecho a la seguridad jurídica y derecho al trabajo de los accionantes y aceptar la acción de protección planteada.

1. Antecedentes	
1.1. Actuaciones procesales.....	
2. Competencia	
3. Debate procesal.....	
3.1. Pretensiones de la parte accionante y sus fundamentos	
3.2. Argumentos de la parte accionada.....	
4. Hechos	
5. Objeto de la revisión y planteamiento de los problemas jurídicos	
6. Resolución de los problemas jurídicos	
6.2. Reparación Integral	
7. Decisión	

1. Antecedentes

1.1. Actuaciones procesales

1. El 13 de diciembre de 2018, María Alexandra Almeida Unda y Harold Burbano en calidad de funcionarios de la Defensoría del Pueblo¹ (“**Defensoría**” o “**entidad accionante**”) presentaron una acción de protección en contra de Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (“**SENESCYT**”), Consejo de la Judicatura (“**CJ**”), Consejo de Educación Superior (“**CES**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), (“**entidades accionadas**” o “**accionadas**”); en la que impugnaron la resolución CJ-DG-2015-188, expedida por el CJ, mediante la que se dejó sin efecto la inscripción en el Foro de Abogados y revocaron las credenciales de abogados cubanos, abogados ecuatorianos por nacimiento y por naturalización, quienes obtuvieron sus títulos de Licenciados en Derecho en instituciones de educación superior de la República de Cuba, y la negativa del Foro de Abogados de Ecuador de inscribirlos para que puedan ejercer su profesión. La causa fue signada con el número 17460-2018-03321, y recayó en la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”).
2. En sentencia de 25 de enero de 2019, la Unidad Judicial resolvió negar la acción planteada.²

¹ La entidad accionante solicitó que se tutele los derechos al trabajo, seguridad jurídica y jerarquía normativa, igualdad y no discriminación, y principio de irretroactividad de la ley, de las siguientes personas: 1. Mary Liem Alonso Rodríguez, de nacionalidad cubana; 2. Deyanira Lilian Fernández Rivero, de nacionalidad cubana; 3. Griselda Pita Miranda, de nacionalidad cubana; 4. Tatiana Castillo Moreno, de nacionalidad ecuatoriana; 5. Andrés Miguel González Tamarit, de nacionalidad cubana; 6. Boris Luis Castillo Moreno, de nacionalidad ecuatoriana; 7. Katerina Acosta Alvarez, de nacionalidad cubana; 8. Roger Deivys Puig Recorder, de nacionalidad cubana; 9. Elena Fernández Torres, de nacionalidad cubana; 10. Eva del Carmen Quintana Domínguez, de nacionalidad cubana; y, 11. Mideisy Tur Fajardo, de nacionalidad ecuatoriana.

² En lo principal, la Unidad Judicial indicó lo siguiente:

Consecuentemente, los accionantes no han justificado, ni probado los presupuestos señalados en el artículo 40 de la LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL, numeral 1 “Violación de un derecho constitucional y 3 “Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”; disposición legal que, guarda concordancia con el artículo 42 ibídem que hace referencia a la improcedencia de la acción, numeral 1. “Cuando de los hechos no se desprenda que exista una violación de derechos constitucionales”, 3 “Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos”; 4 “Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.”; y, 5 “Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho.”.- Por tanto, de los presupuestos fácticos de la acción planteada y de la propia pretensión expuesta por los accionantes, se colige que, no se refiere de ninguna manera asuntos relativos al control de la constitucionalidad, sino, al de la legalidad.- [...] (énfasis como en el original).

3. Inconforme con la decisión, la Defensoría del Pueblo interpuso recurso de apelación, mismo que recayó en la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha (“**Sala Especializada**”). En sentencia de 31 de julio de 2019, la Sala Especializada rechazó el recurso y confirmó la sentencia de primer nivel.³
4. El 28 de agosto de 2019, Mary Liem Alonso Rodríguez, Andrés Miguel González Tamarit, Roger Deivys Puig Recoder, Elena Fernández Torres y Eva del Carmen Quintana Domínguez (“**accionantes**”), presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 25 de enero y 31 de julio de 2019, que resolvieron en dos instancias negar la referida garantía jurisdiccional, la cual fue inadmitida a trámite en auto de mayoría de 21 de mayo de 2020.⁴
5. El 07 de julio de 2020, la Defensoría del Pueblo recomendó a este Organismo que la sentencia ejecutoriada de la acción de protección expedida por la Sala Especializada el 31 de julio de 2019, sea seleccionada para el proceso de selección y revisión, la misma que fue signada con el número 1300-20-JP.
6. El 19 de octubre de 2020, la Sala de Selección de la Corte Constitucional, conformada por las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín y Karla Andrade Quevedo y el juez constitucional Alí Lozada Prado, seleccionó el caso 1300-20-JP para emitir jurisprudencia vinculante y desarrollar derechos, por encontrar que se verificaron los parámetros de selección⁵ previstos en el artículo 25 numeral 4 literales a) y b) de la

³ En lo que respecta a la Sala Especializada, esta descartó la existencia de violaciones a derechos constitucionales. Así, determinó:

[...] De lo expuesto, este Tribunal considera que la pretensión de los legitimados activos es que el juez constitucional resuelva un conflicto que no entra en la esfera de lo constitucional, ya que se establece que al referirse a temas de mera legalidad, conforme se observa en sus pretensiones, no cumple con lo previsto en el Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

[...] en el presente caso, se advierte que no existe afectación de derechos constitucionales ya que los legitimados pasivos han cumplido con su obligación de requerir a los interesados los títulos profesionales debidamente legalizados, en la forma establecida determinada por el Art. 3 del Convenio celebrado entre Ecuador y Cuba (con observancia de las leyes vigentes en cada país), y de ninguna manera se puede sostener que la observancia de la normativa interna genere privilegios para unos y discriminación para otros [...].

Acerca de la falta de motivación alegada por la entidad accionante, la Sala señaló:

[...] En la especie y revisados los autos se desprende que la sentencia dictada por el juez de origen enuncia las disposiciones legales aplicables al caso que sustentan su decisión, realizando un razonamiento jurídicamente argumentado acerca de la pertinencia de la aplicación de las normas con respecto a los hechos alegados en la presente acción, parámetros esenciales del deber de motivación, así como también se ha respetado el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. [...] por lo que la falta de motivación alegada por el recurrente carece de fundamento.

⁴ Causa 2960-19-EP, inadmitida a trámite por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, con un voto salvado del ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

⁵ Al respecto, el auto de selección de 19 de octubre de 2020 indicó lo siguiente:

11. La gravedad del caso está determinada porque las personas presuntamente afectadas y en movilidad humana –que son parte de un grupo de atención prioritaria de acuerdo con el artículo 35 de la Constitución

- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) en concordancia con el artículo 9 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”), y ordenó que se notifique a los sujetos procesales y a las judicaturas que resolvieron la acción de protección.
7. El 18 de noviembre de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó la causa y el conocimiento de ésta correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, que el 28 de junio de 2024, avocó conocimiento del caso.
 8. El 30 de julio de 2024, la jueza ponente requirió información, tanto al Consejo de la Judicatura,⁶ como al CES, para lo que dispuso el término de tres días. El 02 de agosto de 2024, el CES⁷ solicitó una ampliación en el término otorgado, “por cuanto la información solicitada versa sobre documentación transferida por el extinto Consejo

de la República. Habrían sido impedidas de ejercer su profesión debido a la revocatoria de sus credenciales, o bien, por la negativa de inscripción al Foro de Abogados del Consejo de la Judicatura. Por tanto, estaban imposibilitados de ejercer su derecho al trabajo, [...].

12. Con relación al derecho a la seguridad jurídica, a primera vista, la resolución No. CJ-DG-2015-188 no habría considerado la vigencia del Convenio, y más bien, únicamente habría aplicado el COFJ, [...].

13. El caso tiene novedad porque la Corte Constitucional podría fijar los estándares mínimos que la administración pública debe aplicar al momento de resolver sobre el ejercicio profesional de un grupo de personas, que en el caso objeto de este informe, están en movilidad humana, lo cual las ubica en una situación de mayor vulnerabilidad y desventaja, asunto sobre el que no se ha pronunciado previamente.

⁶ Mediante auto, se solicitó al CJ la siguiente información: 1) La fecha de inscripción en el Foro de Abogados del Consejo de la Judicatura de los señores Mary Liem Alonso Rodríguez, Deyanira Lilian Fernández Rivero, Griselda Pita Miranda, Tatiana Castillo Moreno, Andrés Miguel González Tamarit, Boris Luis Castillo Moreno, Katerina Acosta Álvarez, Roger Deivys Puig Recorder, Elena Fernández Torres, Eva del Carmen Quintana Domínguez, y Mideisy Tur Fajardo. 2) Las resoluciones por medio de las que se dejó sin efecto las inscripciones en el Foro de Abogados de los señores indicados en el numeral anterior. 3) Si, a la presente fecha, los señores indicados en el numeral 1 han cumplido con lo dispuesto en el artículo 339 del Código Orgánico de la Función Judicial, con asistencia legal a la ciudadanía y se han inscrito en el Foro de Abogados. 4) Así también se solicita que sean remitidos a este Organismo, los expedientes administrativos que sirvieron de base para dejar sin efecto la inscripción en el Foro de Abogados de los señores indicados en el numeral 1. 5) Adicionalmente, se solicita el envío a este Organismo de los siguientes documentos: a) Oficio Circular No. CJ-EFJ-2015-2687 suscrito por Patricia Andrade Baroja, Directora Nacional del Foro de Abogados (E), b) Memorando CJ-EFJ-2015-1274 de 17 de diciembre de 2015 suscrito por Patricia Andrade Baroja, Directora Nacional del Foro de Abogados conjuntamente con el “Informe Técnico sobre la inhabilitación de Inscripciones y revocatoria de credenciales por el Foro de abogados”, y c) Memorando CJ-DNJ-SNA-2015-1305 de 17 de diciembre de 2015 suscrito por Esteban Zavala Palacios, Director Nacional de Asesoría Jurídica, conjuntamente con el “Criterio Jurídico sobre la suspensión de inscripción en el Foro de Abogados y aprobación de proyecto de resolución”.

⁷ Mediante el indicado auto, se solicitó al CES, en calidad de entidad encargada de la coordinación del cumplimiento del Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos Profesionales y Homologación Estudios de Educación Superior entre la República del Ecuador y la República de Cuba, para que, mediante informe, indique si la República de Cuba cumplió con lo determinado en el artículo 2 del Convenio, esto es, el intercambio, en el plazo de 30 días, del listado de las universidades y escuelas politécnicas legalmente reconocidas y acreditadas en su país.

Nacional de Educación Superior (CONESUP)”. En la misma fecha Andrés Miguel González Tamarit, de nacionalidad cubana, ingresó un escrito pronunciándose sobre lo solicitado a las indicadas instituciones, de igual forma, el 05 de agosto de 2024, Mideisy Tur Fajardo, de nacionalidad ecuatoriana, presentó escrito adjuntando documentación. El 20 de agosto de 2024, Andy Rojas Jiménez, de nacionalidad ecuatoriana, presentó *amicus curiae* dentro del expediente constitucional.

9. El 06 de agosto de 2024, se extendió el término, para que, ambas instituciones entreguen la información requerida. El 13 de agosto de 2024, el CES remitió escrito indicando que no se ubicó la información, así como que, no se custodiaba la misma. El 14 de agosto de 2024, el CJ remitió escrito a este Organismo.
10. En sesión de 26 de agosto de 2024, el Tercer Tribunal de Sala de Revisión de la Corte Constitucional, conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce, y el juez constitucional Jhoel Escudero Solís,⁸ aprobó el proyecto de sentencia presentado por la jueza sustanciadora.

2. Competencia

11. 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.

3. Debate procesal

3.1. Pretensiones de la parte accionante y sus fundamentos

12. En su demanda de acción de protección y recurso de apelación, la Defensoría del Pueblo solicitó que se declare la vulneración de los derechos constitucionales de sus representados, al trabajo (art. 33 CRE); derecho a la igualdad y no discriminación (art. 11 numeral 2 CRE); derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) de los afectados en relación con el principio de jerarquía normativa; y, principio de irretroactividad de la ley.

⁸ El 28 de febrero de 2024, se sorteó el Tercer Tribunal de la Sala de Revisión conformada por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce, y el juez constitucional Jhoel Escudero Solís, misma que actuó hasta el 26 de agosto de 2024.

13. En lo que respecta al derecho al trabajo, se alegó que, en virtud de la Resolución CJ-DG-2015-188 se impidió que “puedan ejercer la profesión, al ser la credencial del Foro, el documento que permite actuar en un proceso judicial y administrativo”.⁹ Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, se manifestó que “los afectados han sido víctimas de actitudes discriminatorias, en algunas ocasiones siendo impedidos de actuar en audiencias por [...] su origen nacional, incluso estando en posesión de las correspondientes credenciales, [...] han recibido amenazas de deslegitimación de los procesos judiciales a cargo de su patrocinio, logrando desacreditarles frente a clientes”.¹⁰
14. Referente al derecho a la seguridad jurídica en relación el principio de jerarquía normativa, la Defensoría arguyó que el CJ pretende la “aplicación de normativa de inferior jerarquía, expedida de manera posterior a la publicación del referido convenio en el registro oficial de la República del Ecuador”.¹¹ De igual manera que, “[l]a suspensión del reconocimiento de los derechos adquiridos y ejercidos al tenor de la aplicación del [convenio], aplicando legislación de menor jerarquía para justificar la interrupción y el desconocimiento de los derechos constitucionales, [...]”.¹² Y agregó que, “existe un [convenio], el cual se encuentra en vigencia de acuerdo a lo señalado por las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores, sin embargo las autoridades de la SENESCYT, Consejo de la Judicatura, de manera abrupta, ilegítima e injustificada interrumpieron su aplicación desde el año 2015.”¹³
15. En lo que respecta al principio de irretroactividad de la ley, la Defensoría citó el artículo 7 del Código Civil, y señaló que “los derechos adquiridos con sujeción al convenio fueron obtenidos con anterioridad a la expedición del Código Orgánico de la Función Judicial, la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), y demás reglamentos emitidos por la SENESCYT, Consejo de Educación Superior y Consejo de la Judicatura”.¹⁴
16. Así, la Defensoría solicitó se declare la vulneración de sus derechos, se disponga al Consejo de la Judicatura, la inscripción en el Foro de Abogados de los profesionales graduados en la Universidad de La Habana y de otros centros de educación superior de la República de Cuba, con el fin de que se les habilite el ejercicio profesional al amparo del Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos

⁹ Foja 3 del expediente del proceso de origen.

¹⁰ *Ibíd.*, foja 4.

¹¹ *Ibíd.*, foja 3.

¹² *Ibíd.*

¹³ *Ibíd.*, 4.

¹⁴ *Ibíd.*

Profesionales y Homologación de Estudios de Educación Superior suscrito entre las Repúblicas de Ecuador y la República de Cuba. (“**convenio**”).

17. Y se ordene a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y al Consejo de Educación Superior la adecuación de su normativa al amparo del respeto de la jerarquía normativa de tal forma que, se reconozca los títulos mediante el convenio antes descrito.

18. Como antecedentes del caso, los accionantes exponen lo siguiente:¹⁵

18.1. Los afectados son 8 ciudadanos de nacionalidad cubana, y 3 ciudadanos ecuatorianos, quienes obtuvieron su título de tercer nivel como Licenciados en Derecho, tanto en la Universidad de la Habana, como en otros centros de educación superior de Cuba.¹⁶ Sus títulos se encontraban inscritos en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior en el Ecuador, SNIESE de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, SENESCYT. Esto en cumplimiento del Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos Profesionales y Homologación de Estudios de Educación Superior entre la República del Ecuador y la República de Cuba,¹⁷ por lo que, algunos incluso contaban con inscripción y credenciales, tanto del Foro de Abogados, como del Colegio de Abogados de Pichincha.

18.2. El 16 de diciembre de 2015, el Director General del Consejo de la Judicatura expidió la resolución No. CJ-DG-2015-188, en la que, se indicó lo siguiente:

18.2.1 Mediante oficio circular No. CJ-EFJ-2015-2687 de 10 de diciembre de 2015, la directora nacional del Foro de Abogados señaló que, todos los abogados que hayan obtenido su título en el extranjero y que deseen inscribirse deben presentar de forma obligatoria: (i) Certificado de Aptitud Profesional luego de aprobar satisfactoriamente las prácticas pre profesionales, otorgado por la Subdirección Nacional de Prácticas Preprofesionales de la Escuela de la Función Judicial; y, (ii) Título homologado e inscrito en la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación SENESCYT.

¹⁵ Se extrajo del expediente del proceso de origen, esto es, la acción de protección.

¹⁶ Con excepción de Deyanira Lilian Fernández Rivero, quien obtuvo su título de Licenciada en Derecho en la Universidad Central Marta Abreu de las Villas; y, Griselda Pita Miranda, quien obtuvo su título de Licenciada en Derecho en la Universidad de Pinar del Río.

¹⁷ Convenio ratificado mediante Decreto Ejecutivo 177, publicado en el Registro Oficial 36 de 10 de marzo de 2003; siendo su texto publicado en el Registro Oficial 225 de 04 de diciembre de 2003.

- 18.2.2** Mediante memorando CJ-EFJ-2015-1274, de 17 de diciembre de 2015 se puso en conocimiento de la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica, el Informe Técnico sobre la inhabilitación de inscripciones y revocatoria de credenciales por el Foro de Abogados. En éste, se señaló que luego de la revisión se evidenció que, en el caso de ciudadanos extranjeros, estos no han cumplido con los requisitos indicados en el párrafo ut supra. Por lo que, concluye que “se debe dejar sin efecto la inscripción en el Foro de Abogados de los señores y señoras constantes en la nómina detallada, así como proceder con la revocatoria de las credenciales de abogados otorgados por el Consejo de la Judicatura”.
- 18.2.3** A través del memorando CJ-DNJ-SNA-2015-1305 de 17 de diciembre de 2015, la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica pone en conocimiento de la Dirección General el Criterio Jurídico sobre la suspensión de inscripción en el Foro de Abogados y aprobación de proyecto de resolución. Mediante el cual, se determinó que “es jurídicamente viable que se deje sin efecto toda inscripción en el Foro de Abogados a todo ciudadano nacional o extranjero que no hubiera cumplido con los requisitos establecidos en las normas constitucionales y legales respecto de esta materia”. De igual manera concluyó que “se inicie los sumarios [...] a los funcionarios judiciales responsables del registro”.
- 18.2.4** Se debe indicar que, tanto el memorando CJ-EFJ-2015-1274, como el CJ-DNJ-SNA-2015-1305, fueron expedidos el 17 de diciembre de 2015, un día después de la emisión de la resolución CJ-DG-2015-188.
- 18.2.5** En virtud de dicha resolución se dispuso que se deje sin efecto la inscripción en el Foro de Abogados de doce personas establecidas en un listado, entre los que se encontraban nueve ciudadanos cubanos, dos ciudadanos venezolanos y un ciudadano ecuatoriano, dentro de los que se encuentran los nombres de Griselda Pita Miranda y Andrés Miguel González Tamarit (accionantes del proceso de origen); y, que se revoquen sus credenciales otorgadas por el Consejo de la Judicatura.¹⁸

¹⁸ Se dispuso adicionalmente que se inicie un proceso de investigación para determinar la responsabilidad administrativa de los servidores que omitieron el cumplimiento de los requisitos y procedimientos, así como, la notificación a las personas cuya inscripción fue dejada sin efecto y a los juzgados, tribunales y cortes del país.

18.2.6 Andrés Miguel González Tamarit, solicitó la revocatoria de la resolución, la que, fue negada, en virtud de, no tener información sobre “la plena vigencia y los efectos del mencionado Convenio de Cooperación [...] sobre la base de la normativa expuesta en el acápite 2, los peticionarios para ejercer el patrocinio jurídico en el país, deben cumplir con lo dispuesto en los artículos 324 y 332 del [COFJ] y 2 del Reglamento de Prácticas Pre profesionales de las y los egresados [...]”¹⁹

18.3. Consecuentemente, y en virtud de la descrita resolución, indican los accionantes que “[...] no pueden ejercer la profesión, al ser la credencial del Foro, el documento que permite actuar en un proceso judicial y administrativo.”²⁰

18.4. De igual manera, los accionantes que no se encontraban en el listado dispuesto en la resolución CJ-DG-2015-188, manifiestan que el CJ no habría permitido la inscripción en el Foro de Abogados de nuevos profesionales que hayan obtenido en sus títulos de educación superior obtenidos en la República de Cuba. Alegando que, este último no habría cumplido con lo dispuesto en el artículo 2 del convenio, esto es, el envío del listado de universidades y escuelas politécnicas acreditadas en el mismo, en el plazo de 30 días desde la entrada en vigencia del convenio. Por lo que, para el registro debían cumplir con lo dispuesto en los artículos 324 y 332 del COFJ, así como, del artículo 2 del Reglamento de Prácticas Pre profesionales.

3.2. Argumentos de la parte accionada

Consejo de la Judicatura.

19. En su intervención en la audiencia de la acción de protección, el representante del Consejo de la Judicatura solicitó que se declare improcedente la acción, sosteniendo lo siguiente:²¹

19.1 Que, en efecto existe el convenio suscrito entre las Repúblicas de Ecuador y Cuba para la homologación de títulos profesionales, el que, en el artículo 2 se establece que, para cumplir con su objeto, y en un plazo no mayor a 30 días desde la entrada en vigencia, ambos Estados debían intercambiar la lista de universidades y escuelas politécnicas legalmente reconocidas en cada uno. Sin embargo, el

¹⁹ Foja 115-129 del expediente judicial.

²⁰ Foja 3 del expediente de proceso de origen.

²¹ Esto se extrajo del expediente del proceso de origen, esto es, la acción de protección.

Consejo de la Judicatura, alega que no recibió certificación alguna, por parte de ninguna institución, del cumplimiento por parte de la República de Cuba.

19.2 Que, por otra parte, el artículo 8 del convenio indica que luego del registro que realiza el sistema de la SENESCYT se conferirá una autorización por escrito, que habilitará el libre ejercicio de la profesión. Lo que no ha llegado al Consejo de la Judicatura, por lo que, simplemente, la institución se encuentra cumpliendo con lo que dice el convenio y la ley.

19.3 Precisa que el Consejo de la Judicatura no tiene la intención de obstaculizar ni perjudicar a ninguna persona, sino que no le es posible inscribir en el Foro de Abogados a personas que pretenden registrarse cuando no se cuenta con los requisitos establecidos en el COFJ.²² Además, señaló que la resolución expedida fue efectuada en atención a una facultad legal y constitucional.

19.4 Que el caso alegado por los accionantes no constituye un precedente obligatorio.²³ Adicionalmente, que el Consejo de la Judicatura se percató que se otorgaron licencias sin el cumplimiento de ciertos requisitos normativos. En tal virtud, procedió a revocarlas e incluso habrían iniciado expedientes disciplinarios a funcionarios que no tuvieron la debida diligencia al momento de la inscripción.

19.5 Indicó que no se ha tratado de discriminar a ninguna persona, sino que, se limitó a cumplir con lo que se encuentra establecido en el convenio, la Constitución y demás normas, por lo mismo, arguyó que se trata de un conflicto de otra instancia legal.

²² Específicamente en los artículos 324 y 332 que señalan:

Art. 324.- Requisitos para el patrocinio. - Para patrocinar se requiere: 1. Tener título de abogada o abogado otorgado por una facultad de jurisprudencia, derecho o ciencias jurídicas de una universidad legalmente reconocida e inscrita en el Consejo de Educación Superior. 2. Hallarse en goce de los derechos de participación política; y si la abogada o abogado es extranjero hallarse en goce de los derechos de participación. - 3. Formar parte del Foro mediante su incorporación al registro que, al efecto, mantendrá el Consejo de la Judicatura, a través de las direcciones regionales; y, 4. No hallarse inmerso en las incompatibilidades para patrocinar, establecidas en el artículo 328 de esta Ley.

Art. 332.- Abogadas y abogados graduados en el extranjero. - Podrán ejercer la abogacía en el país, quienes hayan obtenido su título en el extranjero, siempre que cumplan los requisitos previstos en los tratados y convenios internacionales suscritos por el Ecuador, que obtengan el reconocimiento de su título, la homologación o revalidación, en la forma y bajo las condiciones previstas por la ley, con observancia del principio de reciprocidad. Previamente a su incorporación al Foro realizarán el año de prácticas preprofesionales en los organismos y dependencias que conforman el sector público o en los consultorios jurídicos gratuitos de una universidad pública o privada.

²³ El caso al que hacían mención los accionantes era el signado con número 17230-2018-01124, seguido por Atkins Delgadillo Carmen Elena en contra del Consejo de la Judicatura. En este, la actora habría solicitado que se le permita ejercer libremente su profesión, sin embargo, no habría obtenido una decisión favorable, sino que los jueces habrían decidido que se trata de un asunto de mera legalidad.

Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

20. La SENESCYT, igualmente, solicitó que se declare a la acción de protección como improcedente, al considerar que no se han vulnerado derechos constitucionales. Al respecto sostuvo:²⁴

20.1 Que a la SENESCYT se le ha solicitado el registro en el sistema de títulos de licenciados en Derecho. Consecuentemente, la institución ha procedido a registrar en su sistema 11 títulos obtenidos en Cuba, correspondiente a los 11 accionantes del proceso de acción de protección. Indica que estos títulos han sido inscritos desde el año 2012 al 2016. Incluso existiendo dos títulos que estuvieron desde el sistema de CONESUP, en los años 2004 y 2006.

20.2 Manifestó que la institución procedió a inscribir los títulos con su denominación literal, ya que, lo único que pueden hacer es determinar la equivalencia de dicha titulación, mas no, darle otro grado distinto.

Consejo de Educación Superior.

21. El CES, pidió que se declare su falta de legitimación pasiva dentro del proceso en razón de que:²⁵

21.1 Dentro del texto de la demanda de acción de protección, no se evidencia documentos en el cual se determine que el CES ha vulnerado los derechos de los accionantes.

21.2 Los accionantes alegan que se han vulnerado sus derechos por parte del Consejo de la Judicatura y de la SENESCYT. Del primero a partir de haber revocado sus credenciales y no permitir el registro de profesionales, que han obtenido su título de educación superior en la República de Cuba, en el Foro de Abogados, y exigir al Colegio de Abogados que, igualmente, deje sin efecto las credenciales que otorgó a los accionantes. Por lo que, no encuentran en la demanda un argumento en contra el CES que pudo haber vulnerado los derechos de los accionantes.

21.3 Así también, señaló que dentro de sus facultades no se encuentra el otorgamiento de algún tipo de autorización para que los accionantes ejerzan su profesión.

²⁴ Esto se extrajo del expediente del proceso de origen, esto es, la acción de protección.

²⁵ Extraído del expediente del proceso de origen, esto es, la acción de protección.

Procuraduría General del Estado.

22. La PGE solicitó que no se acepte la demanda de acción de protección, en virtud de que los accionantes se encuentran pidiendo la declaración de un derecho. Al respecto sostuvo:²⁶

22.1 Que, existen derechos y garantías constitucionales pero que no pueden ser reclamados sin el cumplimiento de requisitos, como lo son algunos trámites de orden personalísimos.

22.2 La demanda fue interpuesta en bloque, sin considerar que la resolución en estos casos debe ser de carácter individual. Por lo que, se ha planteado de forma indebida.

4. Hechos

4.1. Hechos probados

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

24. 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.²⁷ 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.

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

²⁶ Extraído del proceso de origen, esto es, la acción de protección.

²⁷ A excepción de los hechos que no requieren prueba, de conformidad con los artículos 162 y 163 del COGEP, así como 16 de la LOGJCC.

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.²⁸

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.

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

26.1 Los accionantes, ocho de nacionalidad cubana, y tres ecuatorianos, obtuvieron su título de tercer nivel en Licenciados en Derecho en Cuba, y que se encuentran registrados en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior en el Ecuador, SNIESE de la SENESCYT.

26.2 En razón del convenio vigente desde el 4 de abril de 2003, pudieron inscribir sus títulos profesionales, como Licenciados en Derecho en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior en el Ecuador, SNIESE de la SENESCYT.

26.3 El Consejo de la Judicatura mediante la Resolución No. CJ-DG-2015-188, expedida el 16 de diciembre de 2015, dispuso dejar sin efecto la inscripción en

²⁸ COGEP, artículo 163: “Hechos que no requieren ser probados. No requieren ser probados: 1. Los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria en la contestación de la demanda o de la reconvencción o los que se determinen en la audiencia preliminar o en la segunda fase de la audiencia única. 2. Los hechos imposibles. 3. Los hechos notorios o públicamente evidentes. 4. Los hechos que la ley presume de derecho”.

- el Foro de Abogados a un listado de personas y se revocó sus credenciales con las que ejercían el patrocinio jurídico. Dentro de los cuales se encontraban Pita Miranda Griselda y Andrés Miguel González Tamarit (accionantes del proceso de origen). Consecuentemente, se revocaron sus credenciales de abogados otorgadas por el Foro de Abogados del Ecuador, como del Colegio de Abogados de Pichincha.
- 26.4**A partir de la expedición de la resolución descrita en el párrafo *ut supra*, no pueden ejercer su profesión, ya que, se dejaron sin efecto las credenciales que les permitían actuar en procesos judiciales y administrativos.
- 26.5**A fojas 40 del expediente consta que, el 31 de enero de 2006, Mideisy Tur Fajardo de nacionalidad ecuatoriana, obtuvo su credencial profesional mediante el registro en el Índice y Matrículas del Ecuador. Es decir, se encontraba habilitada para ejercer el patrocinio jurídico en el país desde la mencionada fecha.
- 26.6**A fojas 325 del expediente, el 6 de agosto de 2004, Tatiana Castillo Moreno de nacionalidad ecuatoriana, registró su título de educación superior en el SNIESE, cuyo número es CU-04-112. A fojas 64, se encuentra copia del carnet de abogada, en el que consta su afiliación al Colegio de Abogados de Pichincha el 26 de agosto de 2004. Es decir, se encontraba habilitada para ejercer el patrocinio jurídico en el país desde la mencionada fecha.
- 26.7**El Consejo de la Judicatura expidió los oficios CJ-EFJ-2018-0695-OF (fojas 191-197), CJ-EFJ-2018-0692-OF (fojas 226-232), CJ-EFJ-2018-0688-OF (fojas 288-294), CJ-EFJ-2018-0694-OF (fojas 203-209), CJ-EFJ-2018-0693-OF (fojas 215-222), CJ-EFJ-2018-0690-OF (fojas 258-264) , CJ-EFJ-2018-0691-OF (fojas 239-252), de fecha 11 de septiembre de 2018, mediante los cuales, negó la emisión de un certificado de exoneración de prácticas pre profesionales, de las siguientes personas: Boris Luis Castillo Moreno de nacionalidad cubana; Katerina Acosta Álvarez de nacionalidad cubana; Roger Deivys Puig Recoder de nacionalidad cubana; Mary Liem Alonso Rodríguez de nacionalidad cubana; Deyanira Lilian Fernández Rivero de nacionalidad cubana; Elena Fernández Torres de nacionalidad cubana; y, Eva del Carmen Quintana Domínguez de nacionalidad cubana, respectivamente.
- 27.** Ahora bien, de acuerdo al artículo 16 de la LOGJCC, se presumen ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada (i) no demuestre lo contrario, o (ii)

no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria.

- 28.** De igual manera, de la revisión de los oficios descritos en el párrafo 26.7 *supra*, se desprende que el CJ manifiesta que para que los accionantes puedan habilitarse profesionalmente en el país y ejercer el patrocinio jurídico, deben cumplir con lo dispuesto en los artículos 324 y 332 del COFJ.
- 29.** Por lo que, este Organismo, de los hechos probados que anteceden, verifica que existe un conflicto entre el Consejo de la Judicatura y los presuntos afectados, en lo que respecta a la validez por falta de cumplimiento de la República de Cuba de lo dispuesto en el artículo 2; y, por parte de las instituciones ecuatorianas, de la autorización determinada en el artículo 8 del convenio. Y a falta de estos, quienes hayan obtenido sus títulos profesionales en derecho, deben cumplir con lo dispuesto en los artículos 324 y 332 del Código Orgánico de la Función Judicial. Esto es, el proceso de homologación de sus estudios de educación superior, y las prácticas preprofesionales por un año en los organismos y dependencias que conforman el sector público o en los consultorios jurídicos gratuitos de una universidad pública o privada.

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

- 30.** 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 por la Corte 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.
- 31.** 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”.²⁹ Así, ha determinado que:

[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)

²⁹ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 25.

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.³⁰

32. Por otra parte, de conformidad con la sentencia 159-11-JH/19, cuando transcurra un tiempo razonable entre la expedición de la sentencia ejecutoriada y la sentencia de revisión, la Corte deberá considerar con particular atención los efectos de la sentencia. Así, según la jurisprudencia de esta Corte, la sentencia de revisión tendrá efectos para el caso concreto —y, por tanto, resolverá si corresponde ratificar o dejar sin efecto las decisiones revisadas— cuando constate que (1) en el proceso de origen existe una vulneración de derechos que no ha sido reparada o que (2) existe *prima facie* una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que requiera ser corregida.³¹
33. En el presente caso, al haber sido negado la acción de protección en primera y segunda instancia *prima facie*, podría existir derechos alegados por los accionantes que no fueron adecuadamente tutelados, por lo que, la sentencia se circunscribirá a analizar el fondo del proceso de origen con miras a reparar posibles derechos constitucionales vulnerados que no fueron reparados.
34. En línea con lo anterior, en su demanda de acción de protección los afectados refirieron que las entidades accionadas vulneraron sus derechos constitucionales al trabajo, igualdad y no discriminación, seguridad jurídica, principio de jerarquía normativa y principio de irretroactividad de la ley, al haberseles revocado su credencial de abogados e impedirse su inscripción en el Foro de Abogados por un presunto incumplimiento de lo dispuesto en el COFJ, y, consecuentemente, impedir que puedan ejercer su profesión en el Ecuador.³²
35. La entidad accionante afirma que los afectados han sido víctimas de actitudes discriminatorias, en virtud de, no poder actuar en audiencia, a pesar de contar con sus credenciales, e incluso han sido deslegitimados en procesos judiciales frente a sus clientes, vulnerándose su derecho a la igualdad y no discriminación. De la revisión del expediente judicial y de la prueba aportada, este Organismo, no encuentra argumento o actuación específica en la que se vislumbre que los accionantes hayan sufrido algún tipo de trato discriminatorio por parte de alguna de las entidades accionadas o de cualquier otra persona. Sus argumentos se centran en la falta de reconocimiento por parte del CJ del convenio suscrito entre Cuba y Ecuador, lo cual tuvo como

³⁰ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 25.

³¹ Al respecto ver las sentencias 2231-22-JP/23, 159-11-JH/19, 1178-19-JP/21.

³² Esencialmente, la presentación de su título de educación superior homologado y el certificado de aptitud profesional, que se obtiene luego de aprobar satisfactoriamente las prácticas pre profesionales.

consecuencia que se deje sin efecto la inscripción en el Foro de Abogados, la revocatoria de sus credenciales y la negativa de la incorporación a nuevos profesionales, sin el cumplimiento de requisitos dispuestos en normativa legal. Lo mismo sucede, con el cargo respecto al principio de jerarquía normativa e irretroactividad de ley. Por estas razones, este Organismo atenderá estos cargos a la luz del derecho de la seguridad jurídica y trabajo, conforme se establecerá en líneas posteriores.

- 36.** En esa línea, la determinación de los problemas jurídicos en sentencias de revisión se los realiza con fundamento en los hechos probados y con base en los cargos de la demanda. En este sentido, este Organismo, verifica que sus argumentos ocurren debido a que la entidad accionada dejó sin efecto sus inscripciones en el Foro de Abogados, y revocó sus credenciales, desconociendo el convenio celebrado entre Cuba y Ecuador, así como, al no permitir la inscripción de nuevos profesionales. Por lo que, se considera que los derechos que mayor relación tienen con la demanda y abarcarán toda la argumentación de los accionantes son los seguridad jurídica y derecho al trabajo.
- 37.** Ahora bien, los accionantes afirman que, por medio del Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos Profesionales y Homologación de Estudios de Educación Superior entre la República del Ecuador y la República de Cuba, pudieron registrar sus títulos profesionales y obtener su credencial de habilitación profesional. La que, estuvo vigente hasta el 16 de diciembre de 2015, fecha en que el Consejo de la Judicatura expidió la resolución No. CJ-DG-2015-188, mediante la que, dejaron sin efecto la inscripción en el Foro de Abogados y revocaron sus credenciales. Alegan también que, el Consejo la Judicatura ha negado la inscripción de nuevos profesionales, bajo las premisas de la falta de cumplimiento de los artículos 2 y 8 del indicado convenio y, por consiguiente, la obligación de cumplimiento de los artículos 324 y 332 del COFJ.
- 38.** Este Organismo debe hacer mención que la demanda se encuentra dirigida en contra del Consejo de la Judicatura, Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, SENESCYT, y Consejo de Educación Superior, CES. No obstante, de la revisión de la demanda, se desprende que sus argumentos se dirigen únicamente en contra de las actuaciones del Consejo de la Judicatura, por lo que quedarían excluidos del análisis el SENESCYT y el CES.
- 39.** Bajo esta lógica, esta Corte estima pertinente dividir a los accionantes en dos grupos. El primero, de quienes se dejó sin efecto su inscripción en el Foro de Abogados, siendo estos Griselda Pita Miranda, de nacionalidad cubana; Mideisy Tur Fajardo, de

nacionalidad ecuatoriana; Tatiana Castillo Moreno, de nacionalidad ecuatoriana y, Andrés Miguel González Tamarit, de nacionalidad cubana, (“**accionantes 1**”).

40. El segundo, con respecto de quienes el CJ ha negado la incorporación y la expedición de su credencial de habilitación profesional, en virtud, de un presunto incumplimiento de los artículos 2 y 8 del convenio, siendo estos: Boris Luis Castillo Moreno, de nacionalidad ecuatoriana; Katerina Acosta Álvarez, de nacionalidad cubana; Roger Deivys Puig Recoder, de nacionalidad cubana; Mary Liem Alonso Rodríguez, de nacionalidad cubana; Deyanira Lilian Fernández Rivero, de nacionalidad cubana; Elena Fernández Torres, de nacionalidad cubana; y, Eva del Carmen Quintana Domínguez, de nacionalidad cubana (“**accionantes 2**”).

41. Por lo tanto, en consideración a lo anterior, esta Corte analizará los siguientes problemas jurídicos:

41.1 *¿El CJ vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes 1 al dejar sin efecto la inscripción en el Foro de Abogados y revocar su credencial de habilitación profesional, sin considerar la existencia del convenio?*

41.2 *¿El CJ vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes 2 al negar la inscripción de profesionales que obtuvieron sus títulos de educación superior en la República de Cuba, por exigirles el cumplimiento de requisitos dispuestos en el COFJ, sin considerar la existencia del convenio?*

41.3 *¿El CJ vulneró el derecho al trabajo de los accionantes 1 y 2 al no permitirles el ejercicio profesional, al no considerar la existencia del convenio y dejar sin efecto su inscripción en el Foro de Abogados, revocar sus credenciales y no permitir la incorporación de nuevos profesionales?*

6. Resolución de los problemas jurídicos

42. A efectos del análisis de la presente sección, se tomarán como hechos probados, aquellos constantes en los párrafos 26.1 a 26.7 de esta sentencia.

Sobre los convenios internacionales

43. Conforme el párrafo 29 *supra*, la entidad accionada cuestiona la falta de cumplimiento de los artículos 2 y 8 del convenio³³ y la falta de notificación de este acatamiento, por

³³ Convenio ratificado mediante Decreto Ejecutivo 177, publicado en el Registro Oficial 36 de 10 de marzo de 2003; siendo su texto publicado en el Registro Oficial 225 de 04 de diciembre de 2003.

parte de las instituciones correspondientes, por lo que, deben cumplir con lo dispuesto en las disposiciones del COFJ,³⁴ lo que vulneraría la seguridad jurídica de los accionantes.

44. En este punto, este Organismo, considera pertinente, determinar si el convenio formaba parte o no del ordenamiento jurídico ecuatoriano. En razón de que, la controversia surge a partir de su reconocimiento y aplicación por parte del CJ. El Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos Profesionales y Homologación de Estudios de Educación Superior entre la República del Ecuador y la República de Cuba fue ratificado mediante Decreto Ejecutivo 177, publicado en el Registro Oficial 36 de 10 de marzo de 2003;³⁵ siendo su texto publicado en el Registro Oficial 225 de 04 de diciembre de 2003.³⁶ Este instrumento se encuentra vigente³⁷ y ambos Estados firmaron el Primer Protocolo Modificadorio al Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos Profesionales y Homologación de

³⁴ COFJ publicado en el Suplemento del Registro Oficial 544 de 09 de marzo de 2009.

³⁵ En el Decreto Ejecutivo 177 consta:

[...] PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Considerando:

Que, el 13 de noviembre de 2022, se suscribió en la ciudad de La Habana el “Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos Profesionales y Homologación de Estudios de Educación Superior entre la República del Ecuador y la República de Cuba”.

[...] Que luego de examinar los referidos instrumentos internacionales, los considera convenientes para los intereses del país; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 17, numeral 12 de la Constitución Política del Estado vigente,

Decreta:

ARTÍCULO PRIMERO. – Ratifícanse los siguientes instrumentos internacionales:

[...] “Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos Profesionales y Homologación de Estudios de Educación Superior entre la República del Ecuador y la República de Cuba” [...] ARTÍCULO

SEGUNDO. – Publíquense los textos de los referidos instrumentos internacionales en el Registro Oficial

[...]ARTICULO TERCERO. – Encárgase la ejecución del presente decreto, a la señora Ministra de Relaciones Exteriores [...]

En este contexto el indicado artículo 171 número 12 de la Constitución Política del Ecuador establecía:

Art. 171.- Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes:

12. Definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional, cuando la Constitución lo exija.

³⁶ Cabe aclarar que posterior al convenio publicado en el año 2003, las Repúblicas de Cuba y Ecuador suscribieron el Convenio de Reciprocidad para el Reconocimiento Mutuo de Títulos y Grados Académicos de Educación Superior entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Cuba, el 10 de julio de 2014 en La Habana, sin embargo, de la revisión efectuada por este Organismo se verifica que no ha sido ratificado hasta la presente fecha.

³⁷ En foja 169 del expediente judicial se encuentra el oficio Nro. MREMH-DAJDIP-2018,01003-O de 18 de septiembre de 2018, en el que se indica: “[...] se informe que el mencionado instrumento internacional, de conformidad con la verificación efectuada en los expedientes físicos y registros digitales del Sistema Electrónico de Tratados y Convenios (SITRAC), se encuentra vigente.

Estudios de Educación Superior entre la República del Ecuador y la República de Cuba, el que se publicó en el Registro Oficial 94 de 04 de diciembre de 2019.³⁸

45. Los convenios internacionales se originan de una serie de acciones en las que los sujetos de derecho internacional, los Estados firmantes, manifiestan su consentimiento para comprometerse en un acuerdo, sobre áreas de interés mutuo, y suelen ser de diversa índole. Por lo que, deben cumplirse de buena fe, ya que, disponen la forma en que ciertas circunstancias se manejarán con los nacionales del otro Estado parte.
46. Por medio de estos instrumentos internacionales los Estados pueden determinar la manera en que se tratarán ciertas situaciones, y disponer, previamente, la forma en que serán manejados. Así también, de acuerdo a su naturaleza, los convenios internacionales suelen basarse en el principio de cortesía o reciprocidad en lo referente a su cumplimiento. Entendiéndose como “una norma internacional consuetudinaria, con carácter vinculante, que ha sido aplicada por los estados en cuestiones de Derecho Internacional y diplomacia, desde tiempos inmemorables”.³⁹ Este principio “constituye una promesa de que el Estado requirente otorgará al Estado requerido el mismo tipo de asistencia en el futuro, si se presentará la ocasión, y así es como debe ser entendido cuando se lo incorpora en los tratados y en el derecho interno”.⁴⁰
47. El convenio en cuestión entre sus considerandos contempla como objetivo el de “adoptar procedimientos que permitan superar los inconvenientes para un efectivo, equitativo y ágil reconocimiento de títulos profesionales y la homologación de estudios de educación superior de una Parte por los organismos oficiales de la otra Parte [...]”.⁴¹

³⁸ En este se plantearon las siguientes reformas: (i) Eliminación de los artículos 10, 12 y 16. (ii) Reemplazar la numeración del convenio en lo que respecta al nuevo articulado; y, (iii) Modificar íntegramente los artículos del 1 al 9. Este instrumento internacional mereció el dictamen de la Corte Constitucional 0010-18-TI, de fecha 26 de febrero de 2019, en el que consta: “[...] el Primer Protocolo Modificadorio, al promover el ejercicio de derechos reconocidos en el sistema jurídico ecuatoriano, no se encuentra incurso en los presupuestos del artículo 419 de la Constitución de la República, por lo que para su ratificación NO requiere aprobación previa de la Asamblea Nacional”.

³⁹ CCE, sentencia 301-15-SEP-CC, 16 de septiembre de 2015, pág. 12.

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ En el convenio consta:

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

CONVENIO DE COOPERACIÓN Y MUTUO RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS PROFESIONALES Y HOMOLOGACIÓN DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA REPÚBLICA DE CUBA

El Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Cuba, en adelante "las Partes", motivados por el deseo de estrechar más aún los vínculos de amistad que unen a sus pueblos y cooperar para una real integración en las áreas de la educación, la ciencia y la cultura.

Con el objetivo de adoptar procedimientos que permitan superar los inconvenientes para un efectivo, equitativo y ágil reconocimiento de títulos profesionales y la homologación de estudios de educación superior de una Parte por los organismos oficiales de la otra Parte, de conformidad con las leyes de esta última.

Es decir, regula las condiciones para que, tanto los ciudadanos cubanos en Ecuador, como ciudadanos ecuatorianos en Cuba, puedan acceder al reconocimiento y homologación sus títulos de educación superior.

48. De manera que, y en razón del principio de reciprocidad de Derecho Internacional Público, los Estados suscriptores del convenio en cuestión, en este caso Cuba y Ecuador, contrajeron obligaciones mutuas con respecto a una situación determinada, la que, consiste en el reconocimiento y registro de los títulos de educación superior de los ciudadanos del otro Estado, bajo el cumplimiento de premisas, requisitos y demás dispuestos en el propio instrumento internacional.
49. El convenio fue publicado el 04 de diciembre de 2003, al cumplir con el trámite dispuesto para su suscripción y publicación en el Registro Oficial, una vez promulgado, las obligaciones contraídas deben ser cumplidas de buena fe. Así también, conforme el artículo 163 de la Constitución Política del Ecuador de 1998, normativa vigente a la fecha de suscripción del instrumento internacional, cuando se efectúa su publicación, forma parte del ordenamiento jurídico.⁴²
50. A la entrada en vigor de la actual Constitución, el Convenio no sufrió reformas, sino hasta el año 2019 en el que publicó en el Registro Oficial el primer modificatorio.

Considerando que el Convenio Andrés Bello, establece como sus propósitos, la necesidad de unificar criterios para reconocer títulos profesionales y homologar niveles de estudios universitarios para nacionales de cualquiera de los Estados Miembros; el desarrollo de relaciones de cooperación entre las Partes y los organismos nacionales de carácter gubernamental y no gubernamental para desarrollar proyectos conjuntos que contribuyan a mejorar la integración educativa de la región [...].

⁴² El artículo 163 de la Constitución Política del Ecuador de 1998, señalaba lo siguiente:

Art. 163.- Las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía.

Los artículos 424 y 425 de la CRE de 2008 establecen:

Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

51. En tal sentido, esta Corte encuentra que, desde la fecha publicación en el Registro Oficial, esto es el 04 de diciembre de 2003, el convenio, al formar parte del ordenamiento jurídico, es la norma aplicable para el reconocimiento, registro, y habilitación del ejercicio profesional de aquellas personas que obtuvieron su título de educación superior en la República de Cuba.
52. Este Organismo considera importante manifestar que la acción de protección es la vía idónea para impugnar la violación al derecho a la seguridad jurídica, cuando no se ha respetado las disposiciones jurídicas contenidas en normas claras, previas y públicas, incluso aquellas previstas en convenios internacionales, una vez que forman parte del ordenamiento jurídico. Sin que esto implique que la acción de protección sea la vía para controlar la constitucionalidad de un tratado o convenio internacional, los que se rigen por su propio mecanismo de control abstracto previo y posterior exclusivo de la Corte Constitucional.

6.1. ¿El CJ vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes 1 al dejar sin efecto la inscripción en el Foro de Abogados y revocar su credencial de habilitación profesional, sin considerar la existencia del convenio?

53. El derecho a la seguridad jurídica está consagrado en el artículo 82 de la CRE. Este artículo prescribe: “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Es así como, en reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha determinado que el referido derecho permite a las personas contar con una noción razonable de las reglas aplicables al caso. Motivo por el cual, es imperativo que exista un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable y coherente.
54. En la misma línea, la seguridad jurídica prevé un principio que irradia al ordenamiento jurídico, en el que las personas cuentan con la certeza y certidumbre en lo que respecta a que las disposiciones a cuyo amparo se han generado situaciones jurídicas, se encuentran protegidas por un marco normativo determinado y previsible. Esto, impide que su modificación se produzca de forma intempestiva y repentina, sin que se dé cumplimiento con los procedimientos por parte de las autoridades, como expresión de la proscripción de la arbitrariedad.⁴³
55. El CJ mediante la resolución CJ-DG-2015-188 de 16 de diciembre de 2015, dispuso dejar sin efecto la inscripción en el Foro de Abogados y revocar la credencial de

⁴³ CCE, sentencia 237-15-EP/20, 2 de septiembre de 2020, párr. 38.

habilitación profesional de un grupo de personas, entre los que se encuentran Andrés Miguel González Tamarit, y Pita Miranda Griselda. Esto, en virtud de los artículos 324, 332, 326, 339, y 341 del Código Orgánico de la Función Judicial, y de los memorandos CJ-EFJ-2015-1274 de 17 de diciembre de 2015 y CJ-DNJ-SNA-2015-1305 de 17 de diciembre de 2015.⁴⁴

56. En este contexto, Andrés Miguel González Tamarit, solicitó la revocatoria de la resolución, la que, fue negada, en razón de no tener información sobre “la plena vigencia y los efectos del mencionado Convenio de Cooperación [...] sobre la base de la normativa expuesta en el acápite 2, los petitionarios para ejercer el patrocinio jurídico en el país, deben cumplir con lo dispuesto en los artículos 324 y 332 del [COFJ] y 2 del Reglamento de Prácticas Pre profesionales de las y los egresados [...]”.⁴⁵
57. En este punto, se enfatiza que el único instrumento que regulaba la situación de las personas que obtuvieron su título de educación superior en la República de Cuba hasta la entrada en vigencia del primer modificatorio, era el convenio, en el que se establecía lo siguiente:

Art. 1.- Las Partes reconocerán los programas y planes de estudios, grados académicos y títulos profesionales conferidos por las universidades y/o escuelas politécnicas que cuenten con reconocimiento oficial en el otro Estado Parte de este convenio. Dicho reconocimiento se llevará a cabo en los respectivos organismos oficiales de cada Parte, siendo en el caso de la República del Ecuador, el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) y el Ministerio de Educación Superior (MES), en el caso de la República de Cuba.

Art. 2.- Para tal fin, las Partes intercambiarán en un plazo de 30 días a partir de la entrada en vigencia del presente convenio la lista de las universidades y escuelas politécnicas legalmente reconocidas y acreditadas en cada país. **Las acciones necesarias** para el cumplimiento de los términos de este instrumento **serán coordinadas, en el caso de la República del Ecuador por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP)** y en el caso de la República de Cuba por el Ministerio de Educación Superior (MES)

Art. 3.- **Para los efectos del presente convenio se entenderá como reconocimiento, la validez oficial por una de las Partes, de los estudios superiores** realizados en universidades y/o escuelas politécnicas del otro Estado, acreditadas en forma legal, mediante documentos oficiales, sea por: certificados de estudios, títulos profesionales y grados académicos, debidamente legalizados, de conformidad con las leyes vigentes de cada Parte y con los tratados vigentes entre ellas.

⁴⁴ Fojas 11 y 12 del expediente judicial.

⁴⁵ Foja 115-129 del expediente judicial.

Art. 4.- **Los títulos reconocidos por una de las Partes habilitarán tanto para el ejercicio profesional**, cuanto para la prosecución de estudios de postgrado en el otro Estado.

Art. 5.- El Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) y el Ministerio de Educación Superior (MES), **establecerán los requisitos que deben acreditar los interesados para obtener el reconocimiento** de su documento académico oficial, sin perjuicio de que ambos organismos nacionales intercambien información acerca de las instituciones oficiales, así como de los grados académicos, programas, planes de estudio y títulos profesionales que se otorgan en cada país.

Art. 7.- **Cumplidas las formalidades del reconocimiento el interesado deberá registrar su título en el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP)**, en el caso del Ecuador, y en el Ministerio de Educación Superior (MES), en el caso de Cuba

Art. 8.- **Luego del registro, se concederá a los interesados una autorización escrita para que puedan ejercer libremente su profesión.** Esta autorización servirá también para que los respectivos colegios profesionales, procedan en forma obligatoria a registrarlos en sus respectivas nóminas (énfasis agregado).

58. El convenio preveía cuatro aspectos: reconocimiento, registro, autorización para la habilitación del ejercicio profesional y registro en el colegio de profesionales. Los artículos 1, 2, 3, 5 y 7 tratan en específico a los dos primeros. Disponían la institución que debía efectuar el reconocimiento, así como su conceptualización en los términos del convenio, la referencia que efectúa el artículo 3 es únicamente debido a poder cumplir con los requisitos para su validez en el Estado ecuatoriano. Los que, de acuerdo con el artículo 7 debía establecer el CONESUP.
59. Por su parte, para el ejercicio profesional, el artículo 4 del convenio disponía que, cumplido el reconocimiento habilitaba a los solicitantes el ejercicio de su profesión, de forma directa, y sin que medie otra exigencia. En consecuencia, el reconocimiento en sí mismo otorgaba a los accionantes la facultad para ejercer su profesión, sin que medie otro requisito adicional. Debiéndose entender que, el artículo 8, al establecer la emisión de una autorización, hace referencia al registro en el Foro de Abogados del Consejo de la Judicatura.⁴⁶

⁴⁶ El Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, ratificado por Cuba el 22 de febrero de 1977 y por Ecuador el 23 de junio de 1977, dispone: **Artículo 1.** Para los fines del presente Convenio: a) **Se entiende por reconocimiento de un diploma, título o grado extranjero, su aceptación** por las autoridades competentes de un Estado contratante y el otorgamiento a los titulares de dichos diplomas, títulos o grados de derechos concedidos a quienes posean similar diploma, título o grado nacional. **Estos derechos se refieren a la continuación de estudios y al ejercicio de una profesión.** (énfasis agregado).

(<https://www.unesco.org/es/legal-affairs/regional-convention-recognition-studies-diplomas-and-degrees-higher-education-latin-america-and-0>).

De la misma forma, en la normativa ecuatoriana, se encuentra:

60. El convenio se reformó con el modificatorio que se publicó en el Registro Oficial 94, el 4 de diciembre de 2019, por lo que, las situaciones acontecidas, a partir de esta fecha, deben cumplir lo dispuesto en la reforma suscrita por Cuba y Ecuador.⁴⁷

El Reglamento para el Reconocimiento de Títulos de Educación Superior en cumplimiento de los Acuerdos y Convenios Internacionales suscritos por el Ecuador contenido en el Acuerdo No. 2010-06, de la SENESCYT publicado en el Registro Oficial 342 de 16 de diciembre de 2010, que establecía en su artículo 2:

Art. 2.- Para efectos de este reglamento y el reconocimiento del título extranjero, se deberán considerar los siguientes artículos de cada uno de ellos:

b) "**Convenio de Cooperación, y Mutuo reconocimiento de Títulos Profesionales, y Homologación de Estudios de Educación Superior" entre la República de Cuba y la República del Ecuador**"; [...]. (énfasis agregado).

Este reglamento fue sustituido por el Acuerdo 2011-001 de la SENESCYT, mediante el cual, se expidió el Reglamento para el Reconocimiento, Homologación y Revalidación de Títulos expedidos en el Exterior, que en sus artículos 4 y 8 señalan:

Art. 4. - [...] Reconocimiento de títulos obtenidos en los países con los que el Ecuador mantiene convenios internacionales. -Certifica que el título otorgado a un profesional por instituciones de educación superior extranjeras es auténtico, por lo que el título obtenido es reconocido con validez legal de manera inmediata **en el marco de lo establecido en el respectivo convenio internacional** y de acuerdo a los niveles de formación establecidos en la Ley Orgánica de Educación Superior. Se aplica para los títulos consignados por las instituciones de educación superior pertenecientes a los países que tienen convenios internacionales con el Ecuador, siempre y cuando el profesional haya realizado los estudios en el país con el que se firmó el convenio.

Art. 8.- Reconocimiento de un título obtenido en los países con los que el Ecuador mantiene convenios internacionales.- El reconocimiento de un título expedido por una institución de educación superior extranjera perteneciente a los países que tienen convenios internacionales con el Ecuador **se registrará de acuerdo a lo que exprese dicha normativa**; siempre y cuando el graduado haya realizado sus estudios profesionales en el país con el que se firmó el convenio y la institución que emitió el título conste en una lista acordada bilateralmente para la implementación del Convenio. (énfasis agregado).

⁴⁷ El primer modificatorio dispone lo siguiente:

Art. 1. - **Las Partes reconocerán los títulos profesionales y grados académicos conferidos por las universidades y/o escuelas politécnicas del otro país siempre que cuenten con reconocimiento oficial de la otra Parte de este Convenio.** En el caso de los títulos doctorales emitidos en ambos países, estos además deberán cumplir con los requisitos académicos mínimos establecidos en la normativa correspondiente para su otorgamiento en cada uno de los países. El reconocimiento se lo llevará a cabo en los respectivos organismos oficiales de cada Parte siendo en el caso de la República del Ecuador, la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), y el Ministerio de Educación Superior (MES), en el caso de la República de Cuba.

Art. 3.- Para efectos del presente convenio se **entenderá como reconocimiento, la validez oficial por una de las Partes, de los estudios superiores realizados en universidades y/o escuelas politécnicas, del otro Estado**, acreditadas en forma legal mediante documentos oficiales, sea por títulos profesionales y grados académicos, debidamente legalizados, de conformidad con las leyes vigentes de cada Parte y con los tratados vigentes entre ellas.

Art. 4.- **Los títulos reconocidos por una de las Partes habilitarán a su titular para el ingreso y prosecución de sus estudios en el nivel correspondiente de formación superior, previo cumplimiento de todos los requisitos exigibles de acuerdo a lo establecido en la legislación interna de cada Parte.**

El presente Convenio no altera en ninguna forma lo determinado por la legislación interna de cada Parte respecto a la habilitación para el ejercicio profesional, debiendo cumplirse con los requisitos que la institución competente para dicho efecto y el ordenamiento. Tales requisitos en ningún caso podrán suponer discriminación por razón de la nacionalidad.

Art. 5.- **La Secretaría de Educación Superior Ciencia Tecnología e Innovación (SENESCYT), y el Ministerio de Educación Superior (MES), establecerán los requisitos que deben acreditar los**

61. De la revisión del expediente judicial, se verifica que, los accionantes registraron su título en el sistema de la SENESCYT, con fundamento en el convenio suscrito entre Cuba y Ecuador,⁴⁸ en las siguientes fechas:

Tabla 1

No. Identificación	Apellidos y nombres	Nacionalidad	Denominación del Título	Nro. de Registro en el SNIESE	Fecha de Registro	Institución de Educación Superior
1751977842	Pita Miranda Griselda	Cubana	Licenciada en Derecho	CU-12-3541	26/11/2012	Universidad Pinar del Río
I156896	González Tamarit Andrés Miguel	Cubana	Licenciado en Derecho	8809R-14-12990	28/03/2014	Universidad de La Habana
1721425096	Tur Fajardo Mideisy	Ecuatoriana	Licenciada en Derecho	CU-06-457	31/01/2006	Universidad de La Habana
1719016220	Tatiana Castillo Moreno	Ecuatoriana	Licenciada en Derecho	CU-04-112	06/08/2004	Universidad de La Habana

Fuente: Foja 325 del expediente de origen.
Elaborado por: Corte Constitucional del Ecuador

62. Acto seguido, obtuvieron su credencial de habilitación profesional,⁴⁹ de acuerdo a lo determinado en el artículo 4 y 8 del convenio, conforme la siguiente tabla:

interesados para obtener el reconocimiento de su documento académico oficial, sin perjuicio de que ambos organismos nacionales intercambien información acerca de las instituciones oficiales, [...].

El reconocimiento procederá siempre que esos títulos y/o grados académicos: a) Guarden equivalencia, en cuanto al nivel de formación y/o grado académico en la Parte que se otorgue el reconocimiento; y b) Sean emitidos por universidades y/o escuelas politécnicas acreditadas en cada país por el ente correspondiente.

Art. 7.- **Cumplidas las formalidades para el reconocimiento del título o grado académico, este deberá ser reconocido** y autorizado por la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) para su registro en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador (SNIESE), [...].

Art. 8.- **Es competencia de SENESCYT el registro de títulos**, luego de lo cual, **cada interesado deberá realizar el trámite correspondiente ante el órgano o institución competente, a fin de obtener la habilitación profesional conforme lo establece el ordenamiento jurídico interno** de cada una de las Partes. (énfasis agregado).

⁴⁸ Foja 325 y 326 del expediente de acción de protección, en el que consta el Memorando Nro. SENESCYT-SFA-DRT-2019-0044-M, en el que se indica lo siguiente: “Esta Secretaría de Estado, ha recibido diferentes solicitudes para el reconocimiento de los títulos de “LICENCIADO EN DERECHO”, otorgados por distintas Instituciones de Educación Superior de Cuba, a través de la modalidad de Convenio Internacional.” Así también, véase la foja 137 y 173.

⁴⁹ Griselda Pita Miranda (foja 61). Andrés Miguel González Tamarit (foja 64). Mideisy Tur Fajardo (foja 40 y 62),

Tabla 2

Nro.	Apellidos y nombres	Fecha de registro en el Foro de Abogados y Colegio de Abogados
1	Pita Miranda Griselda	15 de octubre de 2013
2	González Tamarit Andrés Miguel	25 de junio de 2014 (Colegio de Abogados), y 13 de noviembre de 2015 (Foro de Abogados)
3	Tur Fajardo Mideisy	17 de abril de 2006 (Índice Matrículas del Ecuador) y 31 de julio de 2006 (Colegio de Abogados).
4	Tatiana Castillo Moreno	26 de agosto de 2004 (Colegio de Abogados).

Fuente: Expediente de origen.

Elaborado por: Corte Constitucional del Ecuador

- 63.** Por lo que, al momento de la notificación de la resolución expedida por parte del Consejo de la Judicatura con la decisión de dejar sin efecto las inscripciones y revocar las credenciales, los accionantes tenían entre uno y diez años de ejercicio profesional.
- 64.** A efectos de garantizar el ejercicio de derechos de los individuos es esencial que el ordenamiento jurídico sea observado de manera estricta por el poder público. Cuestión que se traduce en que la situación jurídica de una persona no pueda ser modificada de manera arbitraria. *A contrario sensu*, el irrestricto respeto a este derecho implica que la situación jurídica de la persona pueda modificarse, siempre que medie un procedimiento regular, establecido con anterioridad y seguido por autoridad competente para tal efecto.
- 65.** Bajo esta lógica, los afectados gozaban de una credencial de habilitación profesional que les permitía ejercer su profesión en el país, habilitación que se entregó una vez que se cumplió con los requisitos y procedimientos establecidos a la fecha de la inscripción de su título. Por ende, al momento de su emisión se les otorgó la facultad de ejercer su profesión, por medio de actos administrativos que gozan de la presunción de legitimidad. Si el CJ encontró elementos que pudieran derivar en una irregularidad en la inscripción y habilitación profesional, por la aparente falta de cumplimiento del convenio, y la consecuente obligación de cumplir con lo dispuesto en el Código Orgánico de la Función Judicial, en lo referente a las prácticas profesionales y homologación de su título de tercer nivel, debía proceder con activar la declaratoria de lesividad del acto o actos administrativos; y, acto seguido, acudir ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (“TDCA”), por medio de la acción de lesividad.⁵⁰

⁵⁰ Código Orgánico de la Función Judicial (publicado en el Suplemento del Registro Oficial 544 de 09 de marzo de 2009)

- 66.** Por lo mismo, la entidad demandada debía interponer la indicada acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa; y, únicamente luego de un trámite que cumpla con las garantías del debido proceso y de la obtención de una sentencia favorable y ejecutoriada, podía dejar sin valor el acto administrativo originario.⁵¹
- 67.** De la revisión de la resolución CJ-DG-2015-188, no se encuentra la declaratoria de lesividad realizada por la máxima autoridad o titular de la institución, únicamente existen dos memorandos, cuya fecha de expedición es incluso posterior a la fecha de la resolución. Por lo que, dada esta inconsistencia, la resolución carecía de aptitud jurídica para revocar de forma definitiva y directa los efectos de los actos administrativos, por medio de los cuales, se les inscribió en el Colegio de Abogados, y posteriormente en el Foro de Abogados con lo que se les había habilitado el ejercicio profesional de Griselda Pita Miranda y Andrés Miguel González Tamarit.
- 68.** En atención a la situación de Mideisy Tur Fajardo, esta Corte examina que el CONESUP, reconoció y registró su título de tercer nivel de Licenciada en Derecho, el 31 de enero de 2006, obtuvo su credencial profesional mediante el registro en el Índice y Matrículas del Ecuador,⁵² el 17 de abril de 2006, y, se afilió al Colegio de Abogados de Pichincha el 31 de julio de 2006. La accionante alega que, de forma verbal, no se le permitió renovar su matrícula profesional argumentando que no cumplía con lo dispuesto en el COFJ y que mediante oficio CJ-DG-2017-1520-OF⁵³, de 5 de diciembre de 2017, el CJ arguyó lo siguiente:

Art. 217.- ATRIBUCIONES Y DEBERES. - Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo:

11. Conocer de las impugnaciones efectuadas por los titulares de la administración pública respecto de actos lesivos al interés público y que no puedan ser revocados por la propia administración.

En el mismo sentido el Código Orgánico Administrativo (publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 31 de 07 de julio de 2017 en vigencia desde el 07 de julio de 2018).

Art. 115. - Procedencia. Con la finalidad de proponer la acción de lesividad ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente, las máximas autoridades de las respectivas administraciones públicas, previamente deberán, de oficio o a petición de parte, declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que generen derechos para la persona a la que el acto administrativo provoque efectos individuales de manera directa, que sean legítimos o que contengan vicios convalidables. La declaración judicial de lesividad, previa a la revocatoria, tiene por objeto precautelar el interés general. Es impugnabile únicamente en lo que respecta a los mecanismos de reparación decididos en ella. El acto administrativo con vicios convalidables, no puede anularse en vía administrativa cuando la persona interesada o el tercero que resultarían afectadas presentan oposición. En tal supuesto, la anulación únicamente se efectuará en vía judicial.

Art. 117. - Competencia y trámite. La competencia de revocatoria de actos favorables le corresponde a la máxima autoridad administrativa. La declaración de lesividad y consecuente revocatoria de actos favorables, se efectuará siguiendo el procedimiento administrativo ordinario previsto en este Código.

⁵¹ CCE, sentencia 030-18-SEP-CC, 24 de enero de 2018, pág. 30.

⁵² Foja 40 del expediente judicial de origen.

⁵³ Foja 85 y siguientes, del expediente constitucional 1300-20-JP.

Por lo expuesto, y sobre la base de su petición debo recalcar que la Disposición Transitoria Octava literales a) y b) del Código Orgánico de la Función Judicial, aplicable solo para el caso de quienes ostenten el título de abogado legalmente reconocido por el ente de educación superior nacional, por lo que los abogados que se graduaron antes del 9 de marzo del 2009, pueden continuar ejerciendo la profesión por el hecho de haber estado anteriormente inscritos en la Ex Corte Suprema de Justicia o en las Cortes Provinciales de Justicia del país, el órgano rector de la educación superior nacional y por ende, inscritos en uno de los Colegios de, Abogados del país.

- 69.** De acuerdo al oficio CJ-DG-2017-1520-OF descrito en líneas anteriores expedido por el CJ, mediante el cual, se da contestación al pedido de Mideisy Tur Fajardo sobre su solicitud de licencia profesional, y en razón de que, conforme el párrafo 26.5 *supra* este Organismo encuentra como hecho probado su inscripción en el Índice y Matrículas del Ecuador el 17 de abril de 2006, se desprende que la entidad demandada ha impedido que continúe su ejercicio profesional, que venía ejerciendo desde la indicada fecha, en la que obtuvo su matrícula profesional otorgada por la Corte Suprema de Justicia de la época.
- 70.** Con respecto a la situación de Tatiana Castillo Moreno, este Organismo determina el CONESUP, reconoció y registró su título de tercer nivel de Licenciada en Derecho, el 6 de agosto de 2004, y obtuvo su credencial profesional mediante el registro en el Colegio de Abogados de Pichincha,⁵⁴ el 26 de agosto de 2004. La accionante alega que, de forma verbal, no se le permitió renovar su matrícula profesional por parte del indicado colegio. Razón por la que, solicitó al CJ se le otorgue un certificado de exoneración de prácticas preprofesionales. El pedido fue resuelto mediante oficio CJ-EFJ-2018-0689-OF,⁵⁵ de 11 de septiembre de 2018, argumentando que no cumplía con lo dispuesto en el COFJ, y arguyendo lo siguiente:

En este sentido, y mientras las instancias correspondientes no informen al Consejo de la Judicatura la plena vigencia y los efectos del mencionado Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos Profesionales y Homologación de estudios de educación superior entre la República del Ecuador y la República de Cuba, sobre la base de la normativa jurídica expuesta en el acápite 2, para ejercer el patrocinio jurídico en el país, deben cumplir con lo dispuesto en los artículos 324 y 332 del Código Orgánico de la Función Judicial y 2 del Reglamento de Prácticas Pre Profesionales de las y los egresados de las facultades de Jurisprudencia, Derecho y Ciencias Jurídicas.

- 71.** De acuerdo al oficio CJ-EFJ-2018-0689-OF descrito en líneas anteriores expedido por el CJ, mediante el cual, se da contestación al pedido de Tatiana Castillo Moreno, sobre su solicitud de exoneración de prácticas preprofesionales, y en razón de que, conforme

⁵⁴ Foja 64 del expediente judicial de origen.

⁵⁵ Foja 268 del expediente judicial de origen.

el párrafo 26.6 *supra* este Organismo encuentra como hecho probado su inscripción en el Colegio de Abogados de Pichincha el 26 de agosto de 2004, y que la misma ha indicado que, de forma verbal se le negó por parte del colegio la renovación de su credencial profesional, se desprende que el CJ ha impedido que continúe su ejercicio profesional, que venía ejerciendo desde la indicada fecha, en la que obtuvo su matrícula profesional otorgada por el Colegio de Abogados de Pichincha.

72. Por ende, para que la entidad accionada pueda dejar sin efecto la inscripción en el Foro de Abogados y revocar su matrícula de habilitación profesional, así como notificar a las instituciones pertinentes, como lo son, colegios de abogados, de Mideisy Tur Fajardo y Tatiana Castillo Moreno, era necesario que cumpla con lo dispuesto en el párrafo 65 *supra*.
73. Por tal razón, este Organismo concluye que, al haber, dejado sin efecto la inscripción y revocar las credenciales del Foro de Abogados y Colegio de Abogados de los accionantes 1, sin que se haya contemplado lo dispuesto en el Convenio entre Cuba y Ecuador previo al modificatorio, específicamente lo contemplado en cuanto a que el reconocimiento y registro del título de educación superior era suficiente para la habilitación del ejercicio profesional (artículos 3, 4, 5 y 8); y, sin que se haya activado la declaratoria de lesividad dispuesta en una sentencia ejecutoriada favorable; el CJ vulneró el derecho a la seguridad jurídica de Griselda Pita Miranda, de nacionalidad cubana; y, Andrés Miguel González Tamarit, de nacionalidad cubana, al expedir la resolución CJ-DG-2015-188; a Mideisy Tur Fajardo, de nacionalidad ecuatoriana, al negar su solicitud de licencia profesional conforme el oficio CJ-DG-2017-1520-OF, y a Tatiana Castillo Moreno, de nacionalidad ecuatoriana al negar el otorgamiento del certificado de exoneración de prácticas preprofesionales, de acuerdo al oficio CJ-EFJ-2018-0689-OF.

6.2.¿El CJ vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes 2 al negar la inscripción de profesionales que obtuvieron sus títulos de educación superior en la República de Cuba, por exigirles el cumplimiento de requisitos dispuestos en el COFJ, sin considerar la existencia del convenio?

74. La seguridad jurídica, es un derecho transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico y a todas las actuaciones de los poderes públicos.⁵⁶ Así también “[...] reconoce [...] una norma de acción para los órganos estatales, que les impone a los mismos, la obligatoriedad de ejercer las potestades públicas, de conformidad con las normas preestablecidas y conocidas por sus destinatarios”.⁵⁷

⁵⁶ CCE, sentencia 1507-16-EP/21, 30 de junio de 2021, párr. 20.

⁵⁷ CCE, sentencia 1742-13-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 17.

- 75.** Tanto de la demanda, como de lo alegado por la entidad accionada en audiencia de la acción de protección, se desprende que el Consejo de la Judicatura ha negado la inscripción en el Foro de Abogados de licenciados en Derecho de las distintas universidades de Cuba. Esto, como resultado de la supuesta inobservancia de los artículos 2 y 8 del convenio; y, la consiguiente obligación de cumplimiento de los requisitos dispuestos en los artículos 324 y 332 del COFJ.
- 76.** El CJ mediante los oficios CJ-EFJ-2018-0695-OF,⁵⁸ CJ-EFJ-2018-0692-OF,⁵⁹ CJ-EFJ-2018-0688-OF,⁶⁰ CJ-EFJ-2018-0694-OF,⁶¹ CJ-EFJ-2018-0693-OF,⁶² CJ-EFJ-2018-0690-OF,⁶³ CJ-EFJ-2018-0691-OF,⁶⁴ de fecha 11 de septiembre de 2018, dio respuesta a la solicitud de expedición de certificado de exoneración de prácticas pre profesionales de los presuntos afectados. Cita para el efecto, la normativa de la Constitución, COFJ, Ley Orgánica de Educación Superior, convenio, Primer Modificadorio al convenio, Reglamento de Prácticas Pre Profesionales y Reglamentos sobre títulos y grados académicos obtenidos en instituciones extranjeras; y concluye, señalando lo siguiente:

En este sentido, y mientras las instancias correspondientes no informen al Consejo de la Judicatura la plena vigencia y los efectos del mencionado Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos Profesionales y Homologación de estudios de educación superior entre la República del Ecuador y la República de Cuba, sobre la base de la normativa jurídica expuesta en el acápite 2, para ejercer el patrocinio jurídico en el país, deben cumplir con lo dispuesto en los artículo 324 y 332 del Código Orgánico de la Función Judicial y 2 del Reglamento de Prácticas Pre Profesionales de las y los egresados de las facultades de Jurisprudencia, Derecho y Ciencias Jurídicas. [...]

- 77.** Si bien, los requisitos dispuestos en la normativa del COFJ son de obligatorio cumplimiento para todo aquel que quiera ejercer la profesión, a la fecha de la emisión de los oficios descritos en el párrafo *ut supra*, las autoridades y las instituciones debían considerar que el único instrumento que regulaba la situación de los accionantes 2, que obtuvieron su título de educación superior en la República de Cuba, era el convenio.
- 78.** En tal razón, los accionantes 2 reconocían como su norma de acción, al convenio, y pretendían que igualmente, las instituciones y sus autoridades determinen a esta normativa como tal. De igual manera, al ser este instrumento internacional

⁵⁸ Fojas 191-197 del expediente judicial y fue dirigido a Boris Luis Castillo Moreno.

⁵⁹ Fojas 226-232 del expediente judicial y fue dirigido a Katerina Acosta Álvarez.

⁶⁰ Fojas 288-294 del expediente judicial y fue dirigido a Roger Deivys Puig Recoder.

⁶¹ Fojas 203-209 del expediente judicial y fue dirigido a Mary Liem Alonso Rodríguez.

⁶² Fojas 215-222 del expediente judicial y fue dirigido a Deyanira Lilian Fernández Rivero.

⁶³ Fojas 258-264 del expediente judicial y fue dirigido a Elena Fernández Torres.

⁶⁴ Fojas 239-252 del expediente judicial y fue dirigido a Eva del Carmen Quintana Domínguez.

jerárquicamente superior⁶⁵ debía aplicárseles el convenio, por sobre disposiciones tanto del COFJ, como del Reglamento de Prácticas Pre Profesional.

- 79.** Bajo estos supuestos, en los oficios expedidos por la entidad accionada, así como en sus alegaciones en audiencia, señalan que no es posible acatar el convenio, en razón de la falta de cumplimiento del artículo 2 del mismo. La indicada norma disponía que las partes “intercambiarán en un plazo de 30 días a partir de la entrada en vigencia del presente convenio la lista de las universidades y escuelas politécnicas legalmente reconocidas y acreditadas en cada país”.⁶⁶ Además, del artículo 8, que señalaba que “[I]uego del registro, se concederá a los interesados una autorización escrita para que puedan ejercer libremente su profesión. Esta autorización servirá también para que los respectivos colegios profesionales, procedan en forma obligatoria a registrarlos en sus respectivas nóminas”.⁶⁷
- 80.** Con respecto a la alegación de falta de cumplimiento del art. 2 del convenio descrito *ut supra*. De la revisión del expediente judicial y constitucional se desprende que el CJ afirma que Cuba no habría cumplido con la entrada del listado de universidades y escuelas politécnicas acreditadas dentro de plazo establecido en el convenio. Por su parte, los accionantes han manifestado que se ha acatado con la obligación constante en la norma. Para lo que, adjuntan certificación expedida por Alexander Valentín Rodríguez Salazar, Primer Secretario a cargo de los Asuntos Internacionales de la República de Cuba. En el mismo consta que ha sido remitido un listado de universidades y programa de posgrados acreditados en su país. Sin embargo, este envío corresponde a los años 2017 y 2018.⁶⁸ Por su parte, el CES manifiesta que “no se custodia la documentación solicitada”.⁶⁹
- 81.** De la revisión del proceso dispuesto dentro del convenio para el reconocimiento, registro de los títulos de educación superior, tanto la República de Cuba, como la de Ecuador, debían cumplir con el envío de los listados de las universidades y escuelas politécnicas acreditadas en cada una. Sin embargo, cuando este Organismo requirió al CES información sobre esto, manifestó que no custodia, ni ubica la información en cuestión. Por lo que, dado que, se ha probado el registro de títulos de los accionantes 2 en el SENESCYT, aplicando el estándar de mayor probabilidad y considerando que el CES no ha manifestado categóricamente que no ha recibido la documentación (sino

⁶⁵ Constitución de la República, art. 425.

⁶⁶ Art. 2 del convenio.

⁶⁷ Art. 8 del convenio

⁶⁸ Foja 3 -5 del expediente de segunda instancia.

⁶⁹ Informe ingresado a la causa 1300-20-JP, por parte del CES, el 13 de agosto de 2024.

que no la custodia), para esta Corte es más probable que Cuba si haya entregado el listado.

82. El CES como entidad encargada del cumplimiento del convenio y de la coordinación, recepción y custodia de la información, en ninguna parte de sus informes determina que la República de Cuba no haya cumplido con lo dispuesto en el art. 2; y, tampoco que se hubiere incumplido el convenio por la falta de este requisito. Simplemente se limitó a alegar que no encuentra la documentación.
83. Tal es así que, del acceso a la página web de la SENESCYT, sección “consulta de títulos registrados” (<https://www.senescyt.gob.ec/web/guest/consultas>), en los certificados de los accionantes 2 se indica el correspondiente centro de estudios superiores de la República de Cuba que los confiere,⁷⁰ como se refleja en la tabla 3 del párrafo 89 *infra*; y, al final de cada certificación se señala:

OBSERVACIÓN:

- Los títulos de tercer nivel de grado ecuatorianos están habilitados para el ingreso a un posgrado.

- **Los títulos registrados tanto nacionales como extranjero han sido otorgados por instituciones de educación superior vigentes al momento de la emisión de la titulación. [...]**

IMPORTANTE: La información proporcionada en este documento es la que consta en el SNIASE, que se alimenta de la información suministrada por las instituciones del sistema de educación superior, conforme lo disponen los artículos 126 y 129 de la Ley Orgánica de Educación Superior y 56 de su Reglamento. El reconocimiento/registro del título no habilita al ejercicio de las profesiones reguladas por leyes específicas, y de manera especial al ejercicio de las profesiones que pongan en riesgo de modo directo la vida, salud y seguridad ciudadana conforme el artículo 104 de la Ley Orgánica de Educación Superior. Según la Resolución RPC-SO-16-No.256-2016. (énfasis agregado).

84. Es decir, la SENESCYT reconoce que todos los títulos, tanto nacionales, como extranjeros han sido otorgados por instituciones de educación superior vigentes al momento de la emisión de la titulación. Este Organismo considera que cuando los accionantes 2 solicitaron el reconocimiento y registro de sus títulos el CONESUP y posterior SENESCYT estas realizaron una verificación de los requisitos y al cumplirlos, procedieron a registrar los títulos de Licenciados en Derecho. Este Organismo observa que lo que efectuó el CJ fue tomar este presunto incumplimiento, sin cerciorarse con el CES de aquello, afirmar que el convenio es inválido por esto, y exigir requisitos no previstos en el convenio a los accionantes 2 para la habilitación profesional. Esto, a pesar de que sus títulos de educación superior cumplieron con el

⁷⁰ También consta las universidades que otorgan los títulos de los accionantes 1, como se refleja en la tabla 1 del párrafo 61 *supra*.

proceso de reconocimiento y registro en el CONESUP y posterior en la SENESCYT, conforme se encuentra en el párrafo 89 *infra*.

- 85.** Ahora bien, de la revisión de la constancia final citada en el párrafo 83 *supra*, este Organismo verifica que respecto a que “[e]l reconocimiento/registro del título no habilita al ejercicio de las profesiones reguladas por leyes específicas, y de manera especial al ejercicio de las profesiones que pongan en riesgo de modo directo la vida, salud y seguridad ciudadana”. En atención a lo dispuesto en el convenio para los accionantes 2, al no ser aplicable por la existencia del mencionado instrumento internacional, no debe constar en sus certificados y, por ende, debería eliminarse para ellos, la indicada referencia.⁷¹
- 86.** Ahora bien, la entidad accionada alega que los accionantes tampoco han cumplido con lo dispuesto en el artículo 8 del convenio, que dispone lo siguiente: “[l]uego del registro, se concederá a los interesados una autorización para que puedan ejercer libremente su profesión. Esta autorización servirá también para que los respectivos Colegios Profesionales, procedan en forma obligatoria a registrarlos en sus respectivas nóminas”. Al respecto, el CJ señala que los accionantes no han entregado esta autorización por lo que, no es posible realizar su inscripción en el Foro de Abogados. Por lo que, esta Corte debe efectuar una interpretación a partir del contexto general del convenio.
- 87.** En ese sentido, el convenio plantea cuatro momentos: (i) reconocimiento de los títulos de educación superior por parte del CONESUP, con este conforme el artículo 4 se “habilitarán tanto para el ejercicio profesional, cuanto para la prosecución de estudios de postgrado”. Una vez, que se cumplan los requisitos dispuestos por este se efectúa el (ii) registro. (iii) De acuerdo con el artículo 8, consistía en la autorización escrita “para que puedan ejercer libremente su profesión”. Y (iv) Registro en los colegios profesionales.
- 88.** En tal virtud, este Organismo verifica que, el reconocimiento y posterior registro, facultaba a los accionantes al ejercicio profesional, previa obtención de una autorización escrita. Esta autorización debía entenderse como, la inscripción en el Foro de Abogados del Consejo de la Judicatura, en el caso específico de la abogacía. Por lo que, una vez que el CONESUP verificaba el acatamiento de los requisitos para el reconocimiento de los títulos de educación superior y los registraba, el CJ debía inscribirlos en el Foro de Abogados (autorización escrita), habilitándose así su

⁷¹ También para los accionantes 1.

ejercicio profesional, y, facultando, igualmente, para el registro en los diferentes colegios de abogados del país.

89. Bajo esta lógica, el CONESUP, y posteriormente el SENESCYT, reconoció (i) y registró (ii) los títulos profesionales de los accionantes, de acuerdo el párrafo 26.1 *supra*, y que se encuentra detallado en la siguiente tabla:⁷²

Tabla 3

No. Identificación	Apellidos y nombres	Nacionalidad	Denominación del Título	Nro. de Registro en el SNEISE	Fecha de Registro	Institución de Educación Superior
B142809	Alonso Rodríguez Mary Liem	Cubana	Licenciada en Derecho	7923R-12-3171	29/03/2012	Universidad de La Habana
I487181	Fernández Rivero Deyanira Lilian	Cubana	Licenciada en Derecho	8277-15-44808	30/04/2015	Universidad Central Marta Abreu de las Villas
1705337457	Castillo Moreno Boris Luis	Ecuatoriana	Licenciado en Derecho	7923R-13-7427	04/03/2013	Universidad de La Habana
I560183	Acosta Álvarez Katerina	Cubana	Licenciada en Derecho	7923 R-15-27461	12/08/2015	Universidad de La Habana
H391479	Puig Recoder Roger Deivys	Cubana	Licenciado en Derecho	CU-14-7104	01/04/2014	Universidad Pinar del Río
B972716	Fernández Torres Elena	Cubana	Licenciada en Derecho	192182843	02/08/2016	Universidad de La Habana
1757705304	Quintana Domínguez Eva del Carmen	Cubana	Licenciada en Derecho	19217010	18/01/2016	Universidad de La Habana

Fuente: Información obtenida del expediente judicial
Elaborado por: Corte Constitucional del Ecuador

⁷² Véase el pie de página 22.

90. En esa línea, el CJ debía cumplir con el tercer supuesto, el otorgamiento de la autorización escrita, la que consiste en la inscripción en el Foro de Abogados, lo que no realizó.
91. Por lo mismo, al momento de la expedición de los oficios descritos en el párrafo 76 *supra*, el CJ desconoció del todo el instrumento propio que regula la situación de los accionantes en lo referente al reconocimiento, registro de títulos de educación superior y habilitación de ejercicio profesional, vulnerando así su derecho a la seguridad jurídica.
92. Por tal razón, esta Corte verifica que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes 2, Boris Luis Castillo Moreno, de nacionalidad ecuatoriana; Katerina Acosta Álvarez, de nacionalidad cubana; Roger Deivys Puig Recoder, de nacionalidad cubana; Mary Liem Alonso Rodríguez, de nacionalidad cubana; Deyanira Lilian Fernández Rivero, de nacionalidad cubana; Elena Fernández Torres, de nacionalidad cubana; y, Eva del Carmen Quintana Domínguez, de nacionalidad cubana; por parte del CJ, al haber negado su inscripción en el Foro de Abogados, alegándose el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 324 y 332 del COFJ y art. 2 del Reglamento de Prácticas Preprofesionales, sin considerar que se encontraban amparados por el convenio celebrado entre Cuba y Ecuador, con el texto previo a la reforma del 2019, y que es el único instrumento normativo que regula el presente caso.

6.3.¿El CJ vulneró el derecho al trabajo de los accionantes 1 y 2 al no permitirles el ejercicio profesional, al no considerar la existencia del convenio y dejar sin efecto su inscripción en el Foro de Abogados, revocar sus credenciales y no permitir la incorporación de nuevos profesionales?

93. El desconocimiento efectuado por parte del CJ sobre el convenio provocó, a su vez, una afectación al derecho al trabajo de los accionantes. La Constitución de la República, dispone en el artículo 33 que “[e]l trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”. Igualmente, este Organismo ha señalado que:

[...] el derecho a la libertad de trabajo no constituye un derecho absoluto, sino que encuentra su limitante en la legislación emitida por el Estado respecto a la actividad económica que pretende ser ejercida, es decir, el ejercicio de este derecho implica la libre

elección de una actividad económica, la cual debe ser ejercida siempre en el respeto al ordenamiento jurídico vigente.⁷³

- 94.** Los accionantes alegan que en virtud de la negativa por parte del CJ han sido impedidos de ejercer su profesión de libremente. En la audiencia ante la Unidad Judicial, una de las accionantes afirmó lo siguiente:

[...] es un perjuicio muy grave, porque nosotros no podemos suscribir documentos, no podemos patrocinar causas, no podemos ejercer nutra [sic] profesión; en el caso de mis compañeros conozco que el perjuicio es mucho mayor por cuanto han pasado de abogados patrocinadores a asistentes, conozco de algunos de mis colegas que han tenido que ir a trabajar en la agricultura, por un sueldo básico sin desmerecer; también esta profesión es muy digno [sic] pero en todo caso nos ha traído un perjuicio, psicológico, económico.⁷⁴

- 95.** El derecho al trabajo, conforme lo ha manifestado esta Corte se encuentra enlazado con la libertad de trabajo.⁷⁵ La que, conforme el artículo 66 numeral 17 de la Constitución establece que: “El derecho a la libertad de trabajo. Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley”.
- 96.** De la revisión del proceso, este Organismo no observa que sobre los accionantes se haya ejercido coacción, ni que se les haya obligado a realizar trabajos, gratuitos o forzosos. Sin embargo, de las actuaciones del CJ sí se desprende que, al exigir requisitos no dispuestos en el convenio para su habilitación del ejercicio profesional, tuvo como consecuencia que, no puedan ejercer su profesión como Licenciados en Derecho en el país, y afectó su derecho al trabajo, al no poder elegir su actividad económica libremente.
- 97.** Por lo expuesto, este Organismo concluye que, al haber, dejado sin efecto la inscripción y revocar las credenciales del Foro de Abogados y Colegio de Abogados de los accionantes 1 conforme el párrafo 73 *supra*; y al haber negado su inscripción en el Foro de Abogados, conforme el párrafo 92 *supra* de los accionantes 2, el CJ vulneró, a su vez, el derecho al trabajo de todos los accionantes, al imposibilitar su ejercicio profesional, y, consecuentemente, impedir injustificadamente la elección de su actividad económica.
- 98.** Es necesario recordar a las instituciones del Estado que, las obligaciones contraídas en el ámbito del derecho internacional por medio de tratados y convenios internacionales, son ineludibles y deben ser cumplidos por las partes suscriptores, en virtud del,

⁷³ CCE, sentencia 281-17-SEP-CC, 30 de agosto de 2017, pág. 16; sentencia 1290-18-EP/21, párr. 136.

⁷⁴ Testimonio citado de la sentencia de primera instancia del expediente de origen.

⁷⁵ CCE, sentencia 281-17-SEP-CC, 30 de agosto de 2017, pág. 16; sentencia

principio de reciprocidad y del *pacta sunt servanda*. Esto, una vez que, hayan sido publicados en el Registro Oficial, incorporándose así, al ordenamiento jurídico.

7. Consideraciones adicionales

99. Este Organismo debe puntualizar que esta situación estuvo vigente hasta que el Primer Modificatorio al Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos Profesionales y Homologación de Estudios de Educación Superior entre la República del Ecuador y la República de Cuba, fue publicado en el Registro Oficial 94, de 4 de diciembre de 2019, ya que, con el mismo, se eliminaron los artículos 10, 12 y 16, y se reformaron integralmente el contenido de los artículos 1 al 9 del convenio.

100. En tal virtud, a partir de esa fecha, los nacionales de ambos Estados, deben cumplir con las nuevas disposiciones. Las que, en lo principal, disponen lo siguiente:

Art. 4.- Los títulos reconocidos por una de las Partes habilitarán a su titular para el ingreso y prosecución de sus estudios en el nivel correspondiente de formación superior, previo cumplimiento de todos los requisitos exigibles de acuerdo a lo establecido en la legislación interna de cada Parte.

El presente Convenio no altera en ninguna forma lo determinado por la legislación interna de cada Parte respecto a la habilitación para el ejercicio profesional, debiendo cumplirse con los requisitos que la institución competente para dicho efecto y el ordenamiento jurídico de cada una de éstas determine.

Tales requisitos en ningún caso podrán suponer discriminación por razón de la nacionalidad.

Art. 5.- La Secretaría de Educación Superior Ciencia Tecnología e Innovación (SENESCYT), y el Ministerio de Educación Superior (MES), establecerán los requisitos que deben acreditar los interesados para obtener el reconocimiento de su documento académico oficial, sin perjuicio de que ambos organismos nacionales intercambien información acerca de las instituciones oficiales, así como los grados académicos programas, planes de estudio y títulos profesionales que se otorguen en cada país.

Art. 8.- Es competencia de SENESCYT el registro de títulos, luego de lo cual, cada interesado **deberá realizar el trámite correspondiente ante el órgano o institución competente, a fin de obtener la habilitación profesional conforme lo establece el ordenamiento jurídico interno de cada una de las Partes.** (énfasis agregado).

101. Por tanto, a partir del modificatorio y únicamente debido a que, este lo determina expresamente, quienes obtengan títulos en la República de Cuba deben cumplir con lo dispuesto por la legislación interna de cada país, para la habilitación del ejercicio profesional. De igual manera, dispone que sea la SENESCYT la entidad que determinará los requisitos que deben acreditar los interesados para el reconocimiento de su documento oficial académico; a más de lo dispuesto en el resto de articulado con la modificación vigente desde el 4 de diciembre de 2019.

8. Reparación Integral

102. 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 y las circunstancias en que deban cumplirse.

103. 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 [...]”. En la misma norma, la LOGJCC reconoce diversas formas de reparación, entre otras, “la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud”. Por último, también determina que:

La reparación se realizará en función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida.

En la sentencia o acuerdo reparatorio deberá constar expresa mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse, salvo la reparación económica que debe tramitarse de conformidad con el artículo siguiente.

La persona titular o titulares del derecho violado deberán ser necesariamente escuchadas para determinar la reparación, de ser posible en la misma audiencia. Si la jueza o juez considera pertinente podrá convocar a nueva audiencia para tratar exclusivamente sobre la reparación, que deberá realizarse dentro del término de ocho días.

104. En su demanda, los accionantes solicitan que: (i) se declare la vulneración de sus derechos constitucionales al trabajo, seguridad jurídica e igualdad y no discriminación; (ii) se disponga al CJ la inscripción en el Foro de Abogados de los abogados y abogadas graduadas de la Universidad de La Habana y otras universidades de la República de Cuba, de tal manera que se les habilite su ejercicio profesional; (iii) se disponga al SENESCYT y CES la adecuación de su normativa al amparo del respecto de lo dispuesto en el convenio.

- 105.**Tras evidenciar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y del derecho al trabajo por parte del CJ, esta Corte considera que esta sentencia constituye en sí mismo un medio idóneo de reparación, al dejar constancia de la violación de los derechos constitucionales de los accionantes.
- 106.**En esta misma línea, se dispone dejar sin efecto, tanto la sentencia de primera, como de segunda instancia. Debido a que, los jueces desestimaron la acción de protección, sin considerar las vulneraciones a los accionantes 1 y 2. Por lo mismo, los jueces de primer y segundo nivel avalaron la actuación del Consejo de la Judicatura, siendo que esta fue contraria a la CRE, como ha quedado anotado en esta sentencia. Ello sumado a que, si hubieran indagado el propio expediente judicial, la prueba presentada habrían encontrado que a los accionantes se les vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica y al trabajo.
- 107.**Por lo tanto, esta Corte encuentra que en las referidas sentencias no se tutelaron los derechos invocados por los accionantes. Por lo que, en ejercicio de la competencia de revisión en sentencia de garantías jurisdiccionales acepta la acción de protección planteada, ordenando que el CJ con respecto a los accionantes 1⁷⁶ descrito en el sub problema 1 se revierta la decisión de dejar sin efecto su inscripción en el Foro de Abogados.
- 108.**De igual manera, toda vez que este Organismo ha verificado el reconocimiento y registro de los títulos de educación superior en el CONESUP y posterior SENESCYT de los accionantes 2, se ordena al CJ que les inscriba en el Foro de Abogados y se expida la credencial de habilitación profesional de los accionantes 2.⁷⁷
- 109.**Se dispone a la SENESCYT, al ser el sujeto obligado en razón del modificador al convenio, establezca los requisitos que deben cumplir quienes hayan obtenido sus títulos de educación superior en una universidad o escuela politécnica de la República de Cuba para el reconocimiento y registro de sus títulos oficiales académicos en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador (SNIESE), con el fin dar cumplimiento a lo dispuesto en el convenio suscrito entre Cuba y Ecuador.

⁷⁶ Griselda Pita Miranda, de nacionalidad cubana; Mideisy Tur Fajardo, de nacionalidad ecuatoriana; Tatiana Castillo Moreno, de nacionalidad ecuatoriana; y, Andrés Miguel González Tamarit, de nacionalidad cubana.

⁷⁷ Boris Luis Castillo Moreno, de nacionalidad ecuatoriana; Katerina Acosta Álvarez, de nacionalidad cubana; Roger Deivys Puig Recoder, de nacionalidad cubana; Mary Liem Alonso Rodríguez, de nacionalidad cubana; Deyanira Lilian Fernández Rivero, de nacionalidad cubana; Elena Fernández Torres, de nacionalidad cubana; y, Eva del Carmen Quintana Domínguez, de nacionalidad cubana.

110. En la misma línea, se ordena a la SENESCYT, que se elimine de los certificados de registro de título de educación superior, de los accionantes 1 y 2 lo señalado en el párrafo 85 *supra*.

9. Decisión

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

- 1. Aceptar** la acción de protección.
- 2. Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y al trabajo de los accionantes, por parte del Consejo de la Judicatura.
- 3. Dejar sin efecto** la sentencia de 25 de en de 2019, dictada por el juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha; así como, la sentencia de 31 de julio de 2019, dictada por Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha.
- 4. Disponer** al Consejo de la Judicatura que con respecto a los accionantes 1, Griselda Pita Miranda, con número de identificación 1751977842, de nacionalidad cubana; Mideisy Tur Fajardo, con número de identificación 1721425096, de nacionalidad ecuatoriana; Tatiana Castillo Moreno, con número de identificación 1719016220, de nacionalidad ecuatoriana, y, Andrés Miguel González Tamarit, con número de identificación I156896, de nacionalidad cubana, se revierta la decisión de dejar sin efecto su inscripción en el Foro de Abogados y se emita la correspondiente matrícula profesional. Para lo cual, el Consejo de la Judicatura deberá informar a este Organismo en el plazo de 3 meses.
- 5. Disponer** al Consejo de la Judicatura, con respecto a los accionantes 2, Boris Luis Castillo Moreno, con número de identificación 1705337457, de nacionalidad ecuatoriana; Katerina Acosta Álvarez, con número de identificación I560183, de nacionalidad cubana; Roger Deivys Puig Recoder, con número de identificación H391479, de nacionalidad cubana; Mary Liem Alonso Rodríguez, con número de identificación B142809, de nacionalidad cubana; Deyanira Lilian Fernández Rivero, con número de identificación I487181, de nacionalidad cubana; Elena Fernández Torres, con número de identificación B972716, de nacionalidad cubana; y, Eva del Carmen Quintana

Domínguez, con número de identificación 1757705304, de nacionalidad cubana; que al haber cumplido con el reconocimiento y registro de sus títulos de educación superior en el CONESUP y posterior SENEKYT, y al haberlo realizado antes de la entrada en vigencia del primer modificatorio del convenio, el 4 de diciembre de 2019, se proceda con la inscripción en el Foro de Abogados y se expida la credencial respectiva. Para lo cual, el Consejo de la Judicatura deberá informar a este Organismo en el plazo de 3 meses.

6. **Ordenar** que, el Consejo de la Judicatura, en el plazo máximo de 15 días desde la notificación de esta sentencia, difunda el presente fallo en su página web por un periodo de 3 meses consecutivos y a través de sus cuentas oficiales de redes sociales. Para justificar el cumplimiento integral de esta medida, el Consejo de la Judicatura deberá remitir a esta Corte Constitucional, en el plazo máximo de veinte días desde la notificación de esta sentencia, la constancia de su publicación en el banner principal del portal web de la entidad, en las cuentas oficiales de redes sociales, y la constancia de la circular remitida a los jueces y juezas. Una vez cumplido el plazo de 3 meses la entidad tiene el plazo de 10 días para informar a este Organismo sobre el inicio y tiempo de permanencia de la publicación.
7. **Ordenar** a la SENESKYT, que en el plazo de 6 meses, al ser el sujeto obligado en razón del modificatorio al convenio, establezca los requisitos que deben cumplir quienes hayan obtenido sus títulos de educación superior en una universidad o escuela politécnica de la República de Cuba para el reconocimiento y registro de sus títulos oficiales académicos en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador (SNIESE), con el fin dar cumplimiento de dispuesto en el convenio suscrito entre Cuba y Ecuador.
8. **Ordenar** a la SENESKYT, que en el plazo de 3 meses, se elimine la referencia descrita en el párrafo 85 *supra*, en los certificados de registro de título de los accionantes Griselda Pita Miranda, con número de identificación 1751977842, de nacionalidad cubana; Mideisy Tur Fajardo, con número de identificación 1721425096, de nacionalidad ecuatoriana; Tatiana Castillo Moreno, con número de identificación 1719016220, de nacionalidad ecuatoriana; Andrés Miguel González Tamarit, con número de identificación I156896, de nacionalidad cubana; Boris Luis Castillo Moreno, con número de identificación 1705337457, de nacionalidad ecuatoriana; Katerina Acosta Álvarez, con número de identificación I560183, de nacionalidad cubana; Roger Deivys Puig Recoder, con número de identificación H391479, de nacionalidad

cubana; Mary Liem Alonso Rodríguez, con número de identificación B142809, de nacionalidad cubana; Deyanira Lilian Fernández Rivero, con número de identificación I487181, de nacionalidad cubana; Elena Fernández Torres, con número de identificación B972716, de nacionalidad cubana; y, Eva del Carmen Quintana Domínguez, con número de identificación 1757705304, de nacionalidad cubana.

9. Notifíquese 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 cinco votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz y Teresa Nuques Martínez (voto concurrente); y, cuatro votos salvados de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 1300-20-JP/24

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El 24 de octubre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos a favor -entre ellos el presente voto concurrente- dictó la sentencia 1300-20-JP/24 (“**sentencia**” o “**decisión**”). Así, en el ejercicio de su competencia de revisión de sentencias de garantías jurisdiccionales, conoció la acción de protección presentada en el año 2018 por la Defensoría del Pueblo a favor de varias personas (“**accionantes**”), quienes en lo principal alegaron que el Consejo de la Judicatura (“**CJ**” o “**entidad accionada**”),¹ a través de la emisión de una resolución del año 2015, vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo, a la igualdad y a la no discriminación, y a los principios de supremacía constitucional e irretroactividad de la ley. Esto, porque según señalaron, la entidad accionada en el caso de varias personas dejó sin efecto su inscripción en el Foro de Abogados y revocó su credencial profesional; mientras que, en el caso de otras, no les permitió la inscripción en el Foro de Abogados.
2. Según los accionantes, obtuvieron sus títulos de Licenciados en Derecho en instituciones de educación superior de la República de Cuba, y en virtud del “Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos Profesionales y Homologación de Estudios de Educación Superior suscrito entre la República de Ecuador y la República de Cuba” (“**convenio**”), vigente desde el año 2003, sus títulos fueron registrados y ellos se encontraban habilitados para ejercer la profesión sin otro requisito adicional. Sin embargo, a su decir, el Consejo de la Judicatura, al revocar sus credenciales y no permitirles inscribirse en el Foro, habría argumentado que no habían cumplido con varios requisitos, entre estos la realización de prácticas preprofesionales que en su caso no les serían aplicables, desconociendo así la existencia del convenio. Los accionantes manifestaron que al no contar con su registro en el Foro no pudieron ejercer su trabajo de patrocinio legal. La acción de protección fue rechazada en dos instancias.
3. A través de esta sentencia, la Corte Constitucional determinó que se vulneraron los derechos a la seguridad jurídica y al trabajo de los accionantes, por lo que resolvió aceptar la acción de protección planteada, dejar sin efecto las sentencias de instancia

¹ Si bien la acción de protección se planteó, también, en contra de otras entidades públicas, para efecto del presente voto nos referiremos únicamente al Consejo de la Judicatura, dado que la sentencia emitida por este Organismo determinó que los argumentos de la demanda se dirigían únicamente en contra de las actuaciones del Consejo de la Judicatura, por lo que excluyó del análisis a las otras entidades demandadas en el proceso original (SENESCYT y CES). Véase párrafo 38 de la sentencia.

y ordenar varias medidas de reparación, entre ellas que el CJ revierta la decisión de dejar sin efecto las inscripciones en el Foro de Abogados y emita la correspondiente matrícula profesional; y, para el caso de quienes se les negó el registro, se dispuso que la misma entidad proceda con la inscripción en el Foro de Abogados y expida las credenciales respectivas.

4. Para arribar a este decisorio, la sentencia estableció dos problemas jurídicos relacionados con el derecho a la seguridad jurídica, con base en la existencia y validez del convenio, además de una tercera cuestión relativa al derecho al trabajo. Al respecto, y con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente se formula el presente voto concurrente. Esto, pues a pesar de estar de acuerdo con la decisión de establecer la vulneración a los derechos de los accionantes, la suscrita jueza constitucional estima necesario realizar varias precisiones sobre los puntos de razonamiento relacionados con los problemas jurídicos planteados, especialmente los que tienen que ver con la seguridad jurídica y el enfoque de la validez del contenido del convenio.
5. De las alegaciones de las partes, así como del acápite de hechos probados que consta en la sentencia, para la suscrita es posible apreciar que la existencia y la vigencia del convenio no constituía un hecho controvertido en la causa. Así, de esta inferencia –a criterio de quien propone este voto particular– el conflicto relacionado con la seguridad jurídica radicaba en el criterio de aplicación retroactiva de la resolución emitida por el CJ en perjuicio de los accionantes, más no en un conflicto que ameritara un análisis de la validación del contenido de un convenio internacional.
6. Los problemas jurídicos planteados en la sentencia fueron:

¿El CJ vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes 1 al dejar sin efecto la inscripción en el Foro de Abogados y revocar su credencial de habilitación profesional, sin considerar la existencia del convenio?

¿El CJ vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes 2 al negar la inscripción de profesionales que obtuvieron sus títulos de educación superior en la República de Cuba, por exigirles el cumplimiento de requisitos dispuestos en el COFJ, sin considerar la existencia del convenio?

7. De tal forma, el enfoque de análisis de la seguridad jurídica debía justamente fundamentarse en la existencia previa del convenio –que del propio texto del fallo se observa que estaba en vigor desde el 2003– en lugar de encuadrarse en una especie de verificación de la validez del convenio como objeto central de la controversia. Así,

el análisis de seguridad jurídica debía tener cabida desde el estudio de la aplicación retroactiva de requisitos legales y reglamentarios expedidos con posterioridad a la entrega de las credenciales correspondientes a los accionantes, en un caso, y, en el otro, desde la exigencia de requisitos que fueron implementados por normas legales posteriores a la existencia del convenio. En ese sentido, el análisis debía considerar si las actuaciones del CJ transgredían la seguridad jurídica por ser retroactivas, en lugar de verificar las afirmaciones de validez de un convenio, ya que para tal fin existen otros mecanismos legales.

8. A criterio de la suscrita, el cambio de enfoque del análisis volvería prescindibles, por ejemplo, a los párrafos de la sentencia (45 a 48) en donde, de forma abstracta y a manera de cuestión previa, se profundiza en aspectos conceptuales propios del derecho internacional como el contenido de un convenio. En su lugar, debió limitarse el argumento al establecimiento de la existencia de la norma convencional y el momento desde el cual ésta formaba parte del ordenamiento jurídico, para que, a partir de esa premisa y dentro de la contestación del problema jurídico, pueda establecerse la existencia o no de criterios de aplicación retroactiva en las actuaciones del CJ.
9. En la sentencia, al final de los dos problemas relacionados con la seguridad jurídica se concluye que para las personas comprendidas en el primer caso:

73. Por tal razón, este Organismo concluye que, al haber, dejado sin efecto la inscripción y revocar las credenciales del Foro de Abogados y Colegio de Abogados de los accionantes 1, sin que se haya contemplado lo dispuesto en el Convenio entre Cuba y Ecuador previo al modificatorio, específicamente lo contemplado en cuanto a que el reconocimiento y registro del título de educación superior era suficiente para la habilitación del ejercicio profesional (artículos 3, 4, 5 y 8); y, sin que se haya activado la declaratoria de lesividad dispuesta en una sentencia ejecutoriada favorable; el CJ vulneró el derecho a la seguridad jurídica de Griselda Pita Miranda, de nacionalidad cubana; y, Andrés Miguel González Tamarit, de nacionalidad cubana, al expedir la resolución CJ-DG-2015-188; a Mideisy Tur Fajardo, de nacionalidad ecuatoriana, al negar su solicitud de licencia profesional conforme el oficio CJ-DG-2017-1520-OF, y a Tatiana Castillo Moreno, de nacionalidad ecuatoriana al negar el otorgamiento del certificado de exoneración de prácticas preprofesionales, de acuerdo al oficio CJ-EFJ-2018-0689-OF.

10. Mientras que, para las del segundo caso, se concluye:

92. Por tal razón, esta Corte verifica que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes 2, Boris Luis Castillo Moreno, de nacionalidad ecuatoriana; Katerina Acosta Álvarez, de nacionalidad cubana; Roger Deivys Puig Recoder, de nacionalidad cubana; Mary Liem Alonso Rodríguez, de nacionalidad cubana; Deyanira Lilian Fernández Rivero, de nacionalidad cubana; Elena Fernández Torres, de nacionalidad cubana; y, Eva del Carmen Quintana Domínguez, de nacionalidad cubana; por parte del CJ, al haber negado su inscripción en el Foro de Abogados,

alegándose el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 324 y 332 del COFJ y art. 2 del Reglamento de Prácticas Preprofesionales, sin considerar que se encontraban amparados por el convenio celebrado entre Cuba y Ecuador, con el texto previo a la reforma del 2019, y que es el único instrumento normativo que regula el presente caso.

11. Así, es posible notar que la sentencia establece que la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, para ambos grupos, ocurre por inobservancia de cuestiones inherentes a la validez del convenio (y en el caso del primer grupo, además, porque no se activó una acción de lesividad dispuesta). A mi criterio, el enfoque desde la irretroactividad, que considero el más adecuado, no hubiera fundamentado la resolución del caso en aspectos de la validez del convenio –como en efecto trató de aseverar la defensa del CJ– sino que se habría limitado a establecer la transgresión e inobservancia de la vigencia de un instrumento que formaba parte del ordenamiento jurídico. Desde este punto de vista, tampoco habría sido necesario establecer distinciones entre grupos de accionantes y se hubiera mantenido el análisis desde una sola perspectiva.

12. Además, conforme a la jurisprudencia de la Corte, la mera transgresión del ordenamiento jurídico no es causa suficiente para determinar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, por lo que dicha transgresión debe ser determinante en relación con el socavamiento de otros postulados constitucionales.² De tal forma este Organismo ha considerado que:

[E]l derecho a la seguridad jurídica no puede entenderse de manera restrictiva como un mecanismo para proteger la vigencia de reglas, sino que, además, y de forma principal debe comprendérselo como un derecho para salvaguardar el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que se cuentan, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en su mayoría en el artículo 11 de la CRE.³

13. En la misma línea, se ha dicho que, al analizar una posible vulneración al derecho a la seguridad jurídica, no le corresponde a la Corte pronunciarse acerca de la correcta o incorrecta aplicación o interpretación de las normas, pues esta es una labor reservada a los jueces de instancia. Lo que sí corresponde es “[...] verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales”.⁴

² Al respecto véase, sentencia 1274-14-EP/19, 18 de diciembre de 2019, 1400-14-EP/20, 11 de marzo de 2020, 668-17-EP/22, 20 de abril de 2022.

³ CCE, sentencia 1889-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 27.

⁴ Véase las sentencias: 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 22, 874-15-EP/21, 13 de enero 2021, párr. 36, 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 19

- 14.** Este sostenido pronunciamiento de la Corte, desde mi punto de vista, no se observa en la sentencia. Con base en esta consideración, la suscrita advierte, incluso, que el análisis del derecho al trabajo pudo haberse mantenido concatenado directamente en el análisis sobre seguridad jurídica, por lo que no habría sido necesario plantearlo como un problema adicional, sobre todo porque de la lectura de su resolución se obtiene que la vulneración del derecho al trabajo es presentada como una consecuencia directa de la vulneración de la seguridad jurídica.
- 15.** Finalmente, considero que la sentencia debió tener en cuenta medidas de reparación adicionales en equidad, que sean consecuentes con la afectación a los derechos declarados como vulnerados, dado que es evidente, como se manifiesta en el fallo, que los accionantes fueron afectados en el ejercicio profesional, lo cual implica la pérdida de su trabajo y como ellos mismos manifestaron, de su credibilidad y así, del sustento necesario para su subsistencia.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2024.11.21
10:00:59 -05'00'

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 1300-20-JP, fue presentado en Secretaría General el 07 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:35; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 1300-20-JP/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos esgrimidos por la jueza ponente de la causa y por las y los jueces constitucionales que votaron a favor de la sentencia 1300-20-JP/24, aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 24 de octubre de 2024, formulo mi voto salvado por las razones que expongo a continuación.
2. La sentencia 1300-20-JP/24 declara la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al trabajo de varios Licenciados en Derecho, quienes obtuvieron su título en universidades de la República de Cuba (“**accionantes**”), ya que, dependiendo del caso, el Consejo de la Judicatura: i) revocó su inscripción en el Foro de Abogados y su credencial profesional; o, ii) no les permitió inscribirse en el Foro de Abogados para que puedan ejercer su profesión. Como medidas de reparación específicamente en favor de los accionantes, la sentencia 1300-20-JP/24 dispone, dependiendo del caso, que el Consejo de la Judicatura: i) deje sin efecto la revocatoria de las inscripciones en el Foro de Abogados y las credenciales institucionales; o, ii) permita que los accionantes se inscriban en el Foro de Abogados para que puedan ejercer la profesión.
3. Mi disentimiento radica en que el análisis de todos los problemas jurídicos planteados en la sentencia 1300-20-JP/24 se centra, exclusivamente, en determinar el cumplimiento, o no, de un tratado internacional que no es de derechos humanos. En concreto, la sentencia 1300-20-JP/24 declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte del Consejo de la Judicatura con base en un supuesto incumplimiento del “Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos Profesionales y Homologación de Estudios de Educación Superior suscrito entre la República de Ecuador y la República de Cuba” (“**Convenio**”). El Convenio, en lo principal, facilita la homologación de títulos y el ejercicio profesional en Ecuador a quienes obtengan el título de abogado (o su equivalente) en la República de Cuba al no exigirles el cumplimiento de las prácticas pre-profesionales. La sentencia 1300-20-JP/24 también declara la vulneración del derecho al trabajo, pero como una mera consecuencia de la supuesta inobservancia del Convenio.
4. Al respecto, considero que una acción de protección no puede limitarse a determinar si una institución del Estado cumplió, o no, un tratado internacional que no es de derechos humanos. En cuanto se trata de un caso de revisión, a la Corte Constitucional

le correspondía asumir el rol de un juez constitucional de instancia que, para resolver la acción de protección, tenía que determinar si existieron, o no, vulneraciones a derechos constitucionales. La mera revisión del cumplimiento de un tratado que no es de derechos humanos es una cuestión de índole infraconstitucional que excede del objeto de la acción de protección. Estimo que, por tanto, la sentencia 1300-20-JP/24 podría leerse como una habilitación para que los jueces que resuelven acciones de protección puedan revisar el cumplimiento de tratados internacionales que no son de derechos humanos y, solamente con fundamento en ello, declarar vulneraciones de derechos.

5. Además, no coincido con el razonamiento de la sentencia 1300-20-JP/24 debido a que, en mi opinión, ni siquiera existía certeza acerca de si Ecuador incumplió, o no, el Convenio. En efecto, como se reconoce en la propia sentencia, el Consejo de la Judicatura alegó que la República de Cuba no había cumplido requisitos establecidos en el Convenio para que las personas con estudios superiores en Cuba puedan beneficiarse de las disposiciones del Convenio. Al respecto, el Consejo de la Judicatura argumentó que la República de Cuba estaba obligada a enviar una lista de universidades y escuelas politécnicas legalmente reconocidas en su país y que no lo había hecho. Ante esta alegación, la Corte Constitucional tenía la facultad de agotar todas las diligencias pertinentes como audiencias, requerimientos de información a diversos organismos, entre otras, con el fin de asegurarse del supuesto incumplimiento del Convenio y, sin embargo, no agotó tales diligencias. Por el contrario, la sentencia 1300-20-JP/24 determina el incumplimiento del Convenio con base en un “estándar de mayor probabilidad”. La aplicación de dicho estándar me parece delicada en un caso de esta naturaleza ya que la conclusión de la sentencia 1300-20-JP/24, relativa a un supuesto incumplimiento de un tratado internacional, podría derivar, inclusive, en consecuencias para Ecuador en el ámbito internacional. Esto me lleva a pensar, con más convencimiento, que el análisis no se debió centrar en la determinación sobre el cumplimiento, o no, del Convenio.
6. Considero que el enfoque de la sentencia 1300-20-JP/24 debió ser distinto. En primer lugar, en los argumentos de los accionantes se pueden identificar cargos claros en cuanto a un posible trato discriminatorio en su contra debido a su nacionalidad. En segundo lugar, en el auto de 19 de octubre de 2020 se justificó la selección del caso debido a que varios accionantes son personas en situación de movilidad humana. El análisis sobre la novedad del caso en el referido auto fue el siguiente:

El caso tiene novedad porque la Corte Constitucional podría fijar los estándares mínimos que la administración pública debe aplicar al momento de resolver sobre el ejercicio profesional de un grupo de personas, que en el caso objeto de este informe, están en movilidad humana, lo cual las ubica en una situación de mayor vulnerabilidad y desventaja, asunto sobre el que no se ha pronunciado previamente.

7. A pesar de lo expuesto, la sentencia 1300-20-JP/24 no cuenta con problemas jurídicos ni análisis en los que se aborde la situación de vulnerabilidad de los accionantes ni los posibles tratos discriminatorios en su contra. Además, si bien se plantea un problema jurídico sobre una posible vulneración del derecho al trabajo, este se resuelve tomando en cuenta exclusivamente el supuesto incumplimiento del Convenio y no a partir de un análisis específico en el que, a través de un test de proporcionalidad, se habría podido determinar si la limitación al derecho al trabajo de los accionantes estaba, o no, justificada. En mi opinión, la sentencia 1300-20-JP/24 debió centrarse en el posible trato discriminatorio, la situación de vulnerabilidad y la posible vulneración del derecho al trabajo de los accionantes ya que aquello sí podría abordarse en el marco de una acción de protección, existían cargos claros al respecto y la selección del caso se fundamentó en ello.
8. Si dentro del análisis de los puntos especificados en el párrafo 7 *supra* se hubiese identificado la vulneración de derechos constitucionales, entonces, según mi criterio, habría correspondido ordenar medidas de reparación adicionales para los accionantes. En efecto, considero que permitir que los accionantes ejerzan la profesión después de que no pudieron hacerlo por varios años resulta insuficiente y, si bien permite evitar que las vulneraciones de derechos continúen, de ninguna forma permite reparar las vulneraciones de derechos ocurridas en el pasado. Posibles medidas de reparación en este contexto podrían haber incluido una reparación económica, facilidades para que los accionantes se capaciten nuevamente al no haber podido ejercer la profesión en un periodo de tiempo considerable, medidas de satisfacción, entre otras.
9. En resumen, de acuerdo con lo expuesto en este voto: i) considero que una sentencia de acción de protección no puede limitarse a la revisión del cumplimiento, o no, de un tratado internacional que no es de derechos humanos; ii) la sentencia 1300-20-JP/24 concluyó que Ecuador incumplió el Convenio sin tener certeza de aquello y sin agotar las diligencias a disposición de la Corte; iii) el enfoque del proyecto debió centrarse en el posible trato discriminatorio, la situación de vulnerabilidad y la posible vulneración del derecho al trabajo de los accionantes; y, iv) en caso de identificarse vulneraciones de derechos por la imposibilidad de ejercer la profesión durante años, debieron disponerse medidas de reparación adicionales para los accionantes.

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 1300-20-JP, fue presentado en Secretaría General el 28 de octubre de 2024, mediante correo electrónico a las 13:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 1300-20-JP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 24 de octubre de 2024, aprobó la sentencia 1300-20-JP/24 (“**decisión de mayoría**”). La decisión de mayoría, aceptó la acción de protección presentada por la Defensoría del Pueblo en contra del Consejo de la Judicatura y otras entidades, porque a su criterio vulneró los derechos constitucionales de Mary Liem Alonso Rodríguez, Andrés Miguel González Tamarit, Roger Deivys Puig Recoder, Elena Fernández Torres y otros.
2. Respetando la decisión de mayoría y de conformidad con el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, emito el presente voto salvado, porque considero que el Consejo de la Judicatura no vulneró los derechos constitucionales de los accionantes 2.¹ Con base en lo referido, expongo mis consideraciones:

1. Consideraciones previas

3. El Consejo de la Judicatura negó la inscripción en el Foro de Abogados de los accionantes 2 por dos motivos: 1) porque no recibieron el listado de universidades acreditadas en Cuba (“**listado**”), lo cual impidió que las autoridades ecuatorianas verifiquen si el título de abogado corresponde a una universidad acreditada, y 2) al no contar con el listado, el Consejo de la Judicatura debió exigir los mismos requisitos aplicables a cualquier titulado ecuatoriano, lo que incluye las prácticas pre profesionales.
4. La decisión de mayoría desestimó estos dos motivos bajo la siguiente argumentación: 1) tras la aplicación del estándar de mayor probabilidad, determinó que Cuba sí envió el listado, y 2) el Consejo de la Judicatura no podía exigir más requisitos que aquellos establecidos en el Convenio, por lo que no podría requerir el cumplimiento de las prácticas pre profesionales.

¹ Conforme con la decisión de mayoría, los accionantes 2 son aquellos que el Consejo de la Judicatura ha negado la expedición de su credencial; a diferencia de los accionantes 1, a quienes el Consejo de la Judicatura dejó sin efecto sus credenciales existentes.

5. Contrario a lo argumentado en la decisión de mayoría, considero que: (1) el estándar de mayor probabilidad no es idóneo para el presente caso, (2) el Consejo de la Judicatura si podía exigir el cumplimiento de las prácticas pre profesionales como requisito previo de inscripción, (3) los accionantes no gozan de una situación jurídica consolidada, y (4) las entidades públicas gozan de la facultad de autotutela.

2. Análisis

2.1 Sobre la indebida aplicación del estándar de mayor probabilidad

6. La mayor probabilidad consiste en un estándar probatorio que busca dilucidar si es más probable que un hecho haya -o no haya- ocurrido.² Ello implica que, frente a la incertidumbre, el juez pueda presumir que un hecho sí aconteció, si del acervo probatorio se desprende que eso es lo más probable. Dicho esto, considero que, en este caso, el estándar de mayor probabilidad no resulta idóneo para determinar la existencia del listado, por dos razones.
7. En primer lugar, no considero que este estándar sea aplicable para determinar la existencia de un documento oficial emitido por el gobierno de un país extranjero. Es razonable aplicar este estándar para situaciones que, por su naturaleza, son difíciles probar. Por ejemplo, en la sentencia 1095-20-EP/22, este estándar fue empleado para determinar la probabilidad de que un trabajador haya informado (o no lo haya hecho) sobre su enfermedad catastrófica.³ Este suceso es de difícil prueba, pues dicha información no siempre se produce por medios escritos.
8. En sentido opuesto al ejemplo referido, el listado es un documento de naturaleza oficial por ser emitido por una entidad estatal de Cuba y que puede entregarse de un Estado a otro a través de canales diplomáticos. En este sentido, resulta irrazonable que la decisión de mayoría “asuma” la existencia de un documento revestido de tanta oficialidad cuando es un documento fácil de probar. De modo que la decisión de mayoría yerra al aplicar este estándar.
9. En segundo lugar y a fin de ser concordante con mi postura adoptada en otras decisiones (ver sentencia 1095-20-EP/22) considero que este Organismo debió ser más activo en la obtención de la información a fin de dilucidar la existencia del listado y con base en ello resolver la acción de protección. Así, podía requerir al Ministerio

² CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 70.3.

³ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 74.

de Educación Superior de Cuba que informe si llegó a entregar el listado, pues, conforme con el artículo 2 del Convenio, esa era la autoridad cubana encargada de entregar dicho listado. Por el contrario, la decisión de mayoría se limitó a asumir la existencia de un documento oficial.

2.2. Sobre la potestad del Consejo de la Judicatura de exigir el cumplimiento del requisito de prácticas pre profesionales

- 10.** La decisión de mayoría consideró que el Consejo de la Judicatura, al exigir a los accionantes requisitos adicionales a los previstos en el Convenio respecto a la obtención de los carnets, vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes 2. Esto, por cuanto los abogados graduados en Cuba se registrarían únicamente por el Convenio, y por esa razón no les era aplicable normativa ecuatoriana.
- 11.** Si bien respeto la conclusión referida, discrepo con esta, pues aun cuando el Convenio obligaba a las instituciones ecuatorianas a validar títulos universitarios cubanos, ello no impide que, para la emisión de un carnet, se puedan exigir requisitos adicionales. El Convenio prescribe que las autoridades ecuatorianas “establecerán los requisitos que deben acreditar los interesados para obtener el reconocimiento”⁴ y que el reconocimiento habilita el ejercicio profesional.⁵
- 12.** Por consiguiente, las entidades ecuatorianas pueden exigir aquellos requisitos que son requeridos a cualquier abogado graduado en Ecuador, *v. gr.* haber realizado las prácticas pre profesionales. Amparado en lo anterior, el Consejo de la Judicatura emitió el oficio CJ-EFJ-2015-2687, en el cual la dirección del Foro de Abogados exigió a los abogados extranjeros a presentar el certificado de cumplimiento de las prácticas pre profesionales. Esta resolución, lejos de contradecir el Convenio, lo complementa.
- 13.** Así, si un estudiante en Ecuador obtiene su título de abogado, el SENESCYT está obligado a inscribirlo, pero si no realizó las prácticas pre profesionales, el Consejo de la Judicatura -en el ejercicio de sus competencias- podrá negar la entrega del carnet. La misma dinámica aplica a quienes estudiaron en Cuba. Si un estudiante obtiene su título en Cuba, las instituciones ecuatorianas deben inscribir su título; pero -al igual que el titulado ecuatoriano- si no realiza las prácticas pre profesionales, el Consejo de la Judicatura está habilitado a no emitir los carnets.

⁴ Convenio, artículo 5.

⁵ *Ibid.*, artículo 4.

14. Con base en los argumentos que expongo, se evidencia que no existe un trato diferenciado por parte de las autoridades ecuatorianas pues los mismos requisitos se exigen tanto a abogados ecuatorianos como a cubanos. Es más, esta práctica brinda un trato igualitario.

2.3. Sobre la situación jurídica de los accionantes 2

15. Podría concordar que exista una vulneración de derechos sobre los accionantes 1, dado que ellos ya obtuvieron una inscripción en el Foro de Abogados, y ello les confiere una situación jurídica consolidada. Sin embargo, ello no sucede frente a los accionantes 2, pues en su caso no existe una inscripción previa en el Foro de Abogados. Así, el Consejo de la Judicatura podía negar su inscripción por no haber cumplido el requisito de prácticas profesionales sin afectar ninguna situación jurídica -pues no la tenían.

2.4. Sobre la autotutela de las entidades públicas

16. La decisión de mayoría desconoce la facultad de autotutela que tienen las entidades públicas. La autotutela se encuentra prevista en el artículo 132 del Código Orgánico Administrativo, y consiste en la facultad que tienen las entidades del sector público para, a iniciativa propia, subsanar errores de corrección o legalidad en sus actos administrativos.
17. Considero gravoso que la decisión de mayoría sostenga que la única forma en la que el Consejo de la Judicatura puede subsanar “irregularidades” sea por medio de la acción de lesividad. Ello implica un desconocimiento de la autotutela. Si bien la autotutela y la lesividad son instituciones que se aplican a supuestos diferentes, es erróneo que la Corte realice afirmaciones generales insinuando que la única herramienta que tiene un ente público es la lesividad. La decisión de mayoría debió analizar si la falta de prácticas pre profesionales constituía un vicio subsanable a través de la autotutela, o si necesariamente debió someterse a un procedimiento de lesividad.
18. Asimismo, la decisión de mayoría se basó en la sentencia 30-18-SEP-CC⁶ para sostener que la acción de lesividad es la única vía. Empero, a mi criterio, la regla de

⁶ CCE, sentencia 30-18-SEP-CC, 24 de enero de 2018, p. 31. La regla de esta sentencia implica que la única forma de dejar sin efecto un nombramiento permanente por la falta de un concurso es a través de la acción de lesividad.

la sentencia en mención fue modificada a través de la sentencia 234-20-EP/24, donde este Organismo aprobó que las entidades públicas corrijan ciertos vicios en sus actos administrativos en ejercicio de su autotutela.⁷

19. En tal virtud, considero que la jurisprudencia de esta Corte, vista en su conjunto y priorizando las decisiones más recientes, no obliga a las entidades públicas a subsanar vicios en sus actos necesariamente a través de la lesividad.

3. Decisión

20. Por las consideraciones desarrolladas considero que la Corte debió aceptar parcialmente la acción de protección y rechazar las pretensiones de los accionantes 2.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2024.11.21
11:22:42 -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 1300-20-JP, fue presentado en Secretaría General el 08 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 11:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁷ CCE, sentencia 234-20-EP/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 39 (i). Esta sentencia avaló que la entidad pública haya dejado sin efecto un nombramiento permanente a través de un proceso de autotutela, sin necesidad de iniciar una acción de lesividad.

Voto salvado

Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 1300-20-JP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Con fundamento en el artículo 38 del CRSPCCC, respetuosamente me aparto de la sentencia de mayoría 1300-20-JP, por las razones que se exponen a continuación:
2. La sentencia de mayoría expedida en ejercicio de la facultad de selección y revisión de la Corte Constitucional (art. 436.6 CRE) analizó el fondo de una acción de protección planteada por **once abogados** de diferentes nacionalidades que obtuvieron sus títulos en universidades de la República de Cuba en contra del Consejo de la Judicatura, la SENESCYT, el CES y la PGE. En su demanda de acción de protección, los accionantes alegaron la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo, a la igualdad y no discriminación y a los principios de supremacía constitucional e irretroactividad de la ley, como consecuencia de la inobservancia del Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos Profesionales y Homologación de Estudios de Educación Superior suscrito entre la República de Ecuador y la República de Cuba ("**Convenio**").
3. En particular, impugnaron la resolución CJ-DG-2015-188 expedida por el Consejo de la Judicatura que resolvió: **i)** dejar sin efecto la inscripción del registro en el Foro de Abogados de varios abogados que obtuvieron sus títulos de abogados en instituciones de educación superior en la República de Cuba (cuatro de ellos accionantes en esta acción y en adelante denominados como **grupo 1**); e, **ii)** impedir a varios abogados su inscripción en el Foro de Abogados y la consecuente obtención de sus carnets de habilitación profesional (siete de ellos accionantes en esta acción y en adelante denominados como **grupo 2**).
4. En esta ocasión, el voto de mayoría resolvió aceptar la acción de protección planteada, pues consideró que el acto administrativo impugnado vulneró los derechos de los **grupos 1 y 2**. En particular, porque el Consejo de la Judicatura: **i)** vulneró el derecho a la seguridad jurídica del **grupo 1** al dejar sin efecto su inscripción en el Foro de Abogado y revocar su credencial de habilitación profesional. Además, porque inobservó la existencia de un Convenio internacional y tampoco activó la declaratoria de lesividad; **ii)** vulneró el derecho a la seguridad jurídica del **grupo 2** porque negó la obtención de sus carnets de habilitación profesional al exigirles requisitos dispuestos en el COFJ y no consideró la existencia del Convenio; y, **iii)** vulneró el derecho al trabajo de los **grupos 1 y 2** al impedirles continuar o iniciar con su ejercicio

profesional. En consecuencia, el voto de mayoría dispuso múltiples medidas de reparación.

5. Contrario a la decisión referida, estimo que la actuación del Consejo de la Judicatura transgredió exclusivamente el derecho a la seguridad jurídica de dos de las accionantes del **grupo 1**, quienes obtuvieron el registro de su título en los años 2004 y 2006. No obstante, considero que la actuación del Consejo de la Judicatura respecto de nueve de los accionantes pertenecientes a los **grupos 1 y 2** sí fue adecuada, pues observó las leyes vigentes al exigir los requisitos legales que resultaban aplicables. De esta forma, estimo que a esta Magistratura le habría correspondido aceptar parcialmente la acción de protección y disponer las medidas de reparación correspondientes, solamente con respecto a dos de las accionantes de grupo 1: Mideisy Tur Fajardo y Tatiana Castillo Moreno.
6. De este modo, con el fin de explicar lo señalado, realizaré algunas consideraciones sobre: **i)** la aplicación del Convenio y su compatibilidad con las disposiciones del ordenamiento jurídico ecuatoriano y **ii)** la facultad de autotutela del Consejo de la Judicatura.

i) Aplicación del Convenio y su compatibilidad con las disposiciones del ordenamiento jurídico ecuatoriano

7. El Convenio fue ratificado mediante Decreto Ejecutivo 177 y fue publicado en el Registro Oficial 36 el 10 de marzo de 2003. Este instrumento internacional, a criterio del voto de mayoría, era el único instrumento que regulaba la situación las personas que obtuvieron su título de abogados en la República de Cuba hasta la entrada en vigencia del primer modificatorio en el año 2019. En otras palabras, para la decisión de mayoría, las personas que obtuvieron sus títulos en Derecho en universidades cubanas entre los años 2003 a 2019 podían acceder al registro y habilitación profesional exclusivamente cumpliendo las disposiciones del Convenio. En consecuencia, las disposiciones y requisitos legales nacionales relacionados con el registro y habilitación de los profesionales en Derecho eran inaplicables e incompatibles con las reglas estipuladas en el Convenio. De esta forma, el voto de mayoría subraya que el registro de los títulos obtenidos en Cuba y el ejercicio de estos profesionales operaba “de forma directa, y sin que media otra exigencia” o “requisito adicional”.
8. Disiento del razonamiento de la mayoría, pues considero que la existencia del Convenio no eximía a los solicitantes de cumplir con los requisitos establecidos por la legislación interna para el registro de su título y obtención de su carnet profesional

como abogados. A mi juicio, las disposiciones contenidas en el Convenio no excluían a la normativa interna que establece requisitos especiales para el ejercicio profesional de la abogacía. En este sentido, aunque el Convenio facilitaba el reconocimiento de los títulos académicos, los planes de estudio y los grados obtenidos en las universidades cubanas, y establecía que el registro del título habilitaba automáticamente a los profesionales para ejercer su carrera, aquello no implicaba la eliminación de otros requisitos razonables que la legislación interna impone. Por ello, considero que el voto de mayoría no debía calificar al Convenio como la única disposición aplicable para el caso y desconocer que el Consejo de la Judicatura estaba obligado a exigir y aplicar las disposiciones legales pertinentes sobre el ejercicio de una profesión tan sensible como es la abogacía.

9. En atención a lo señalado y respecto del caso en concreto, no considero irrazonable que el Consejo de la Judicatura haya revocado las credenciales profesionales de **dos de las accionantes del grupo 1**, quienes obtuvieron su carnet en los años 2012 y 2014. Lo anterior, pues la entidad accionada se limitó a exigir la acreditación de los requisitos del COFJ, el cual desde el año 2009 en su artículo 352 establece de como requisito indispensable la demostración de **haber aprobado satisfactoriamente las prácticas pre profesionales** para obtener la habilitación profesional. En ese mismo sentido, tampoco estimo inadecuado que el Consejo de la Judicatura haya impedido la obtención de las credenciales profesionales de **todos los accionantes del grupo 2**, quienes solicitaron la obtención de sus credenciales tras el año 2009. Esto, ya que, al igual que en el caso anterior, los accionantes del grupo 2 no demostraron el cumplimiento del requisito de la presentación del certificado de aprobación de las prácticas pre profesionales exigido por el COFJ. De este modo, considero que resultaba del todo aplicable que el Consejo de la Judicatura **exija los requisitos previstos en la ley** vigente para mantener y otorgar la habilitación de los profesionales del Derecho. Sobre todo, hay que considerar que los requisitos exigidos eran necesarios para un adecuado ejercicio de la profesión.
10. Sin perjuicio de lo descrito, estimo que, únicamente respecto de las **dos personas que obtuvieron sus credenciales entre los años 2003 y 2006 del grupo 1**, sí resultaba inadecuado y contrario a la seguridad jurídica exigir el cumplimiento de la presentación de los requisitos previstos en el COFJ. Pues, a la fecha del otorgamiento de sus credenciales se encontraba vigente la Ley Orgánica de la Función Judicial, la cual no preveía la exigencia de prácticas pre profesionales exigida en 2015 por el Consejo de la Judicatura.
11. En conclusión, considero importante precisar que la verificación de la transgresión del derecho a la seguridad jurídica no podía limitarse a la constatación de la mera

aplicabilidad del Convenio, sino a la verificación de la pertinencia de exigir los requisitos legales internos vigentes a la época. De esta forma, habría sido posible deducir que únicamente se transgredió el derecho a la seguridad jurídica de dos de los once accionantes a quienes se les aplicó el COFJ de manera retroactiva.

ii) La facultad de autotutela del Consejo de la Judicatura

12. La sentencia de mayoría señala que los accionantes del **grupo 1** tenían credenciales de habilitación profesional que les permitió ejercer su profesión en el Ecuador durante varios años y que los actos administrativos que otorgaron dichas credenciales gozaban de presunción de legitimidad. En consecuencia, advierte que si el Consejo de la Judicatura encontró elementos que pudieran derivar en irregularidades en la inscripción y habilitación profesional por la aparente falta de cumplimiento del Convenio y la consecuente obligación de cumplir con lo dispuestos en el COFJ, debía activar la declaratoria de lesividad. Así, enfatiza en que el Consejo de la Judicatura debía interponer las acciones de lesividad correspondientes ante la jurisdicción contencioso-administrativa y que, únicamente, luego de un trámite que cumpla con las garantías del debido proceso y de la obtención de una sentencia favorable y ejecutoriada, podía haber dejado sin valor los actos administrativos originarios.
13. **No coincido con lo referido en la sentencia de mayoría sobre la presunta obligación que tenía el Consejo de la Judicatura de iniciar acciones de lesividad para poder dejar sin efecto el erróneo otorgamiento de algunas credenciales de habilitación profesional. Pues, estimo que la actuación del Consejo de la Judicatura –declaratoria de nulidad– estaba cobijada por la facultad de autotutela de la administración pública, la cual les permite a las instituciones estatales revisar y, en algunos casos, anular o revocar sus propios actos administrativos cuando estos adolecen de vicios que los hacen ilegales o inconstitucionales.** Esta facultad encuentra su fundamento en el principio de legalidad y está contenida en el Código Orgánico Administrativo, (“COA”) el cual regula de manera específica los requisitos y procedimientos para el ejercicio de esta facultad. En específico, el artículo 105 número 1 del COA advierte que un acto administrativo es nulo por ser “contraria a la Constitución y a la ley”. Así, el artículo 132 inciso primero del COA establece:

Art. 132.- Revisión de oficio. Con independencia de los recursos previstos en este Código, el acto administrativo nulo puede ser anulado por la máxima autoridad administrativa, en cualquier momento, a iniciativa propia o por insinuación de persona interesada.

14. En este caso en particular, los actos administrativos que resolvieron dejar sin efecto las credenciales de habilitación profesional de dos de las accionante del grupo 1 que hicieron sus solicitudes con posterioridad a la vigencia del COJF fueron expedidos en flagrante inobservancia del COFJ al incumplir con el requisito de aprobación satisfactoria de prácticas pre profesionales previsto en la ley. En consecuencia, la actuación del Consejo de la Judicatura de anular sus propios actos administrativos se justificó en su facultad de auto tutela, pues declaró como nulos a actos administrativos evidentemente contrarios a la ley.
15. Por todo lo expuesto, estimo que se debió haber aceptado parcialmente la acción de protección en los términos expuestos en este voto salvado.

RICHARD
OMAR ORTIZ
ORTIZ

Firmado digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.11.22 10:47:56 -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 1300-20-JP, fue presentado en Secretaría General el 08 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 16:40; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 1300-20-JP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión adoptada. Las razones de mi discrepancia, que se manifestaron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se expondrán a continuación.
2. En el voto de mayoría se declaró que el Consejo de la Judicatura vulneró el derecho a la seguridad jurídica y el derecho al trabajo de todos los accionantes del juicio 17460-2018-03321, quienes habían obtenido sus títulos de licenciados en Derecho en instituciones de educación superior de Cuba. En dicho voto de mayoría (párrafos 39 y 40) se dividió a los accionantes en dos grupos, el primero, a quienes se les revocó su registro en el Foro de Abogados, y el segundo, a quienes se les negó dicho registro. En mi opinión, solo se debió declarar la vulneración de derechos fundamentales del primer grupo de accionantes, no del segundo.
3. Antes de explicar mi discrepancia, debo realizar dos aclaraciones respecto de los accionantes del primer grupo. En primer lugar, el voto de mayoría concluye que se vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica y al trabajo por una misma razón, específicamente, porque se habría inobservado lo dispuesto en el Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos Profesionales y Homologación de Estudios de Educación Superior entre las República de Ecuador y la República de Cuba. Sin embargo, según la jurisprudencia de la Corte, la mera inobservancia del ordenamiento jurídico no genera la vulneración del derecho a la seguridad jurídica pues es necesario que esta inobservancia tenga trascendencia constitucional. En ocasiones, tal trascendencia se verifica porque la inobservancia acarrea como resultado la afectación de preceptos constitucionales (como se señaló en la sentencia 1593-14-EP/20). En otros casos, tal trascendencia está dada por la afectación a un derecho constitucional distinto a la seguridad jurídica (como se señaló en la sentencia 1763-12-EP/20). Esto último habría ocurrido en el caso, según el razonamiento del voto de mayoría, por lo que no cabía desdoblar el análisis como se lo hizo en dos vulneraciones distintas, a la seguridad jurídica y al trabajo.
4. El segundo aspecto que debo aclarar es que, en mi opinión, la vulneración del primer grupo de accionantes se produjo por la aplicación retroactiva de la resolución CJ-DG-2015-188, de 16 de diciembre de 2015, a personas que se registraron en el Foro de Abogados entre los años 2004 y 2013.

5. Con estas aclaraciones, puedo mencionar la razón de mi discrepancia con el voto de mayoría: Dado que al segundo grupo de accionantes se les negó el registro en el Foro de Abogados luego de que se emitiera la resolución CJ-DG-2015-188, dicha resolución no fue aplicada retroactivamente y, por lo tanto, no cabía declarar la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica.
6. En los términos antes indicados dejo constancia de mi disenso con el voto de mayoría que justifica la emisión de este voto salvado.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 1300-20-JP, fue presentado en Secretaría General el 12 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 17:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

130020JP-75b6c

**Caso Nro. 1300-20-JP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita el día miércoles veinte de noviembre de dos mil veinticuatro por el Presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, al igual que su voto salvado en calidad de juez constitucional; el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, el día jueves veintiuno de noviembre de dos mil veinticuatro, al igual que los votos salvados de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Daniela Salazar Marín; y, el día viernes veintidós de noviembre de dos mil veinticuatro el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/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.