

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

8-23-EE/23 En el Caso No. 8-23-EE Declárese la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción dispuesta mediante Decreto Ejecutivo No. 890 de 8 de octubre de 2023	3
64-19-IN/23 En el Caso No. 64-19-IN Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad No. 64-19-IN	27
52-22-IS/23 En el Caso No. 52-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 52-22-IS	38
56-22-IS/23 En el Caso No. 56-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento de protección No. 56-22-IS	47
83-22-IS/23 En el Caso No. 83-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento	54
2254-17-EP/23 En el Caso No. 2254-17-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por Rosa Aroca Vega	63
650-18-EP/23 En el Caso No. 650-18-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección planteada por Alfonso Bolívar Romero Quezada	80
2700-19-EP/23 En el Caso No. 2700-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2700-19-EP	97

	Págs.
2790-19-EP/23 En el Caso No. 2790-19-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 2790-19-EP/23.....	105
3281-19-EP/23 En el Caso No. 3281- 19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 3281-19-EP.....	114
2813-19-EP/23 En el Caso No. 2813-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 2813-19-EP	125



Dictamen 8-23-EE/23
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito D.M., 01 de noviembre de 2023

CASO 8-23-EE

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

DICTAMEN 8-23-EE/23

Resumen: En el presente dictamen la Corte Constitucional ejerce el control de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 890 de 8 de octubre de 2023, mediante el cual se renueva la declaratoria de estado de excepción por grave conmoción interna en todo el territorio nacional dispuesta a través del Decreto 841 de 10 de agosto de 2023, reformado por el Decreto 843 emitido en la misma fecha. Habiéndose realizado el respectivo control formal y material, se declara su constitucionalidad.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 10 de agosto de 2023, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza (el “**presidente de la República**”), emitió el Decreto Ejecutivo 841 (“**Decreto 841 o decreto originario**”), mediante el cual declaró el estado de excepción en todo el territorio nacional por grave conmoción interna y, en la misma fecha, emitió el Decreto Ejecutivo 843 (“**Decreto 843**”) que derogó los artículos 5 y 12 del Decreto 841.
2. El 25 de agosto de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió:

“Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 841 y el decreto ejecutivo 843 de 10 de agosto de 2023, por grave conmoción interna en todo el territorio nacional con excepción de la medida de movilización de la Administración Pública central e institucional, establecida en el artículo 3 del Decreto”.¹

3. Mediante oficio T. 509-SGJ-23-0258, recibido el 10 de octubre de 2023, el presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, remitió a la Corte Constitucional una copia simple del Decreto Ejecutivo 890 de 8 de octubre de 2023 (“**Decreto 890**”), relativo a la renovación de la declaratoria de “estado de excepción por grave conmoción interna en todo el territorio nacional, por el plazo de 30 días adicionales”.

¹ CCE, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023.

4. De conformidad con el sorteo electrónico efectuado el 10 de octubre de 2023, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien el 17 de octubre de 2023, avocó conocimiento de la causa y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones, conforme al artículo 166 de la Constitución.
5. El 18 de octubre de 2023, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República remitió las constancias de las notificaciones a la Asamblea Nacional y a los organismos internacionales correspondientes.²

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad del decreto que establece la renovación de un estado de excepción, de conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c) y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Análisis de constitucionalidad del Decreto

7. Mediante Decreto Ejecutivo 890 de 8 de octubre de 2023, el presidente de la República dispuso la renovación del estado de excepción “por grave conmoción interna en todo el territorio nacional, sin excepción alguna, en los mismos términos establecidos en los Decretos Ejecutivos 841 y 843 del 10 de agosto de 2023”. Por lo que, corresponde a esta Corte analizar si el decreto en cuestión, que contiene la declaratoria de renovación y dispone medidas extraordinarias, se adecúa desde el punto de vista formal y material a las normas constitucionales, así como a lo determinado previamente en el dictamen 6-23-EE/23 de 25 de agosto de 2023.

3.1. Control formal de constitucionalidad de la renovación del estado de excepción

8. Los artículos 120 y 122 de la LOGJCC determinan los requisitos formales que deben cumplir, tanto la declaratoria de un estado de excepción, como su posterior renovación y las medidas extraordinarias dispuestas en tal declaratoria.³ A continuación, la Corte Constitucional analizará el cumplimiento de los requisitos formales del Decreto 890.

² Fe de presentación con número de ingreso JUR-2023-9140 de 18 de octubre de 2023.

³ LOGJCC:

3.1.1. Identificación de los hechos y la causal que se invoca

9. En el caso en análisis, se observa que los hechos descritos en el Decreto 890 tienen como antecedente la declaratoria del estado de excepción ordenada mediante Decreto 841, a través del cual se declaró el estado de excepción por grave conmoción interna en todo el territorio nacional, a causa del incremento de la actividad criminal, y su reforma a través del Decreto 843.

10. Así, los artículos 1 y 2 del Decreto 890 disponen:

Artículo 1.- Renovar por treinta días adicionales, la declaratoria de estado de excepción por grave conmoción interna en todo el territorio nacional, sin excepción alguna, en los mismos términos establecidos en los Decretos Ejecutivos No. 841 y 843 del 10 de agosto de 2023, y en apego a los parámetros dispuestos por la Corte Constitucional del Ecuador en su dictamen 6-23-EE/23 de 25 de agosto de 2023.

Artículo 2.- La suspensión de derechos de inviolabilidad de domicilio e inviolabilidad de correspondencia a nivel nacional, se sujetará a lo establecido en los Decretos Ejecutivos No. 841 y 843 del 10 de agosto de 2023, así como a los parámetros señalados por la Corte Constitucional del Ecuador en su dictamen 6-23-EE/23 de 25 de agosto de 2023, recogidos en la parte considerativa de este Decreto Ejecutivo.

11. Por su parte, en el acápite denominado “fundamentos fácticos”, el Decreto 890 expone los siguientes hechos relevantes para justificar la renovación de la declaratoria de estado de excepción:

Que el 06 de octubre de 2023, el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, dio a conocer que, en el centro de privación de libertad, Guayas No. 1, ocurrió el asesinato de 6 personas privadas de libertad que estarían relacionadas con el asesinato del ex candidato presidencial, Fernando Alcibiades Villavicencio Valencia;

“Art. 120.- La Corte Constitucional verificará que la declaratoria del estado de excepción y el decreto cumplan con los siguientes requisitos: 1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria; 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales”;

LOGJCC: “Art. 122.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales: 1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción”.

Que con informe de 6 de octubre de 2023, emitido por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, se informa que el índice de delincuencia, a nivel nacional, ha aumentado a través del tiempo tras un comparativo entre los años 2022 y 2023. Comparando entre ambos años, el aumento de homicidios intencionales fluctúa desde 1.300 a 2.200 y, comparando entre el 05 de agosto al 09 de septiembre de 2023, se dio un incremento aproximado de 726 homicidios intencionales; y, del 09 al 30 de septiembre de 2023, se evidencia un incremento de aproximadamente 513 homicidios intencionales, indicando que los índices continúan aumentando;

Así también, se puede identificar que desde el 9 de septiembre al 30 de septiembre de 2023 aumentó en 510 homicidios intencionales, lo cual evidencia que, a pesar de los esfuerzos desplegados en las zonas más conflictivas, la situación de conmoción interna no ha sido controlada en su totalidad; [...]

Que la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado concluye que los índices de violencia en el Ecuador no se han reducido, revisando los homicidios intencionales desde el 01 de enero al 30 de septiembre de 2022 en comparación con el año 2023; evidenciando que ha existido un aumento en 2.291 eventos; [...]

Que los hechos que motivaron la declaratoria original y que generaron una situación de conmoción interna a nivel nacional, que se mantienen a la actualidad, justifica la renovación por treinta días adicionales a lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 841 de 10 de agosto de 2023, reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 843 de 10 de agosto de 2023; [...]

Que el costo de oportunidad por los esfuerzos invertidos y los resultados alcanzados hasta el momento sería muy alto de no dar continuidad por 30 días más a la declaratoria de estado de excepción como una medida excepcional que proporciona las herramientas pertinentes para la ejecución de operaciones coordinadas entre las entidades de Seguridad del Estado, las cuales están generando resultados positivos tendientes a recuperar la convivencia pacífica a nivel nacional;

Que para evitar que los hechos que originaron la declaratoria original, y aquellos que se han presentado durante su vigencia, se repitan o se agraven en el corto plazo, es fundamental mantener las acciones implementadas para la desarticulación de los mismos a nivel nacional; justificando la presente renovación;

12. De lo señalado previamente, se determina que el decreto en referencia identifica los hechos concretos, así como la causal de grave conmoción interna prevista en el artículo 164 de la Constitución de la República, por lo que se verifica que la renovación del estado de excepción cumple con el primer requisito formal establecido en el artículo 120 numeral 1 de la LOGJCC.

3.1.2. Justificación de la declaratoria

13. En relación a la justificación de la declaratoria de renovación, en el Decreto 890 se hace mención a informes técnicos emitidos por entidades del sector público en materia de seguridad, como la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional del Ecuador. Así en el informe emitido por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado se hace referencia al aumento del índice delincucional a nivel nacional, particularmente se señala que entre el 5 de agosto al 9 de septiembre de 2023 se dio un incremento aproximado de 726 homicidios intencionales. Asimismo, en los informes emitidos por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 y Ministerio de Defensa Nacional se recomienda la renovación del estado de excepción de 10 de agosto de 2023, para fortalecer y dar continuidad a las acciones implementadas a partir del estado de excepción originario.
14. En el mismo sentido, en el Decreto se mencionan varios hechos violentos ocurridos en el territorio nacional con posterioridad a la declaratoria de estado de excepción efectuada mediante Decreto 841, que han sido publicados en reportes de prensa. Tales como, asesinatos de ciudadanos, un agente municipal y un agente penitenciario, sicariatos, atentados con tanques de gas y coches bomba, balaceras, detonación de un artefacto explosivo que fue introducido mediante un dron a la cárcel de máxima seguridad identificada como “La Roca”, incautación de cargamentos de droga, hallazgo de un narco semi sumergible, homicidios y ataques con armas de fuego. Además, en el citado Decreto se hace referencia al asesinato de seis personas privadas de libertad que estarían relacionadas con el asesinato del ex candidato presidencial Fernando Villavicencio Valencia.
15. Toda vez que, el referido decreto señala que las causas que motivaron la declaratoria originaria del estado de excepción aún se mantienen en la actualidad, en consecuencia, se indica que es necesario prorrogar los efectos del mismo. Por lo tanto, se verifica el cumplimiento del segundo requisito formal contemplado en el artículo 120 numeral 2 de la LOGJCC.

3.1.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

16. Respecto al ámbito territorial y temporal de la declaratoria, se puede verificar que el Decreto 890 establece que la renovación del estado de excepción regirá en todo el territorio nacional por un plazo máximo de treinta días, razón por la cual se determina el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 3 de la LOGJCC.

3.1.4. Derechos que sean susceptibles de limitación y suspensión, cuando fuera el caso

17. Sobre este requisito se verifica que en el Decreto 890 se mantiene la suspensión de los derechos dispuesta en el decreto objeto de renovación, como es: la inviolabilidad de domicilio y la inviolabilidad de correspondencia, por lo que se observa que en lo formal, cumple con el parámetro previsto en el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC, conforme se determinó en el dictamen 6-23-EE/23.

3.1.5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los tratados internacionales

18. El artículo 3 del Decreto 890 establece que la renovación de la declaratoria de estado de excepción dispuesta mediante Decreto 841 de 10 de agosto de 2023, que fue reformado a través del Decreto 843 de la misma fecha, deberá ser notificada a la Asamblea Nacional, a la Organización de las Naciones Unidas y a la Organización de los Estados Americanos. Conforme se observó en el párrafo 5 *ut supra*, tales notificaciones fueron efectuadas.
19. Por lo antes expuesto, la Corte Constitucional concluye que la declaratoria de renovación del estado de excepción dispuesta en el Decreto 890, ha sido realizada en cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 120 de la LOGJCC.

3.2. Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción

20. Esta Corte observa que la renovación del estado de excepción declarada por el presidente de la República, a través del Decreto 890, se ha realizado en los mismos términos establecidos en los Decretos Ejecutivos 841 y 843 de 10 de agosto de 2023. De manera que, las medidas dispuestas con fundamento en la renovación del estado de excepción, además de la suspensión de derechos analizada previamente, son: i) la movilización en todo el territorio nacional de las entidades de la Administración Pública Central, Fuerzas Armadas y Policía Nacional; (ii) las requisiciones a que haya lugar para garantizar los derechos, el orden y la seguridad interna; (iii) la orden a los funcionarios de observar el uso progresivo de la fuerza;⁴ (iv) la disposición a los gobiernos autónomos

4 En lo referente a esta medida, la Corte ya determinó en los dictámenes 6-22-EE/22 y 1-23-EE/23 que esta es una medida constitucional, sin perjuicio de que estos parámetros deben observarse en todo momento, ya sea en regímenes excepcionales u ordinarios. CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 139; dictamen 1-23-EE/23, 22 de marzo de 2023, párr. 116; dictamen 6-23-EE, 25 de agosto de 2023, párr. 104

descentralizados de apoyar y coordinar con la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el Ministerio del Interior y la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, acciones para la seguridad ciudadana; y, (v) la asignación de recursos suficientes por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

21. Las medidas extraordinarias contenidas en la renovación del estado de excepción declarada en el Decreto 890, se enmarcan dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales del estado de excepción, de modo que, se concluye que se ajustan a lo previsto en el artículo 122 de la LOGJCC, sin perjuicio del control material que se realice más adelante.
22. En este punto cabe recordar a la Presidencia de la República que, a través del dictamen 7-23-EE/23, la Corte advirtió que, dentro del marco de la renovación de un estado de excepción, se deben especificar o detallar explícitamente las medidas extraordinarias que mantienen su vigencia, sin que sea suficiente señalar que la renovación se formula en los mismos términos del decreto originario,⁵ lo que nuevamente se ha inobservado en el presente caso; razón por la cual esta Corte hace un llamado de atención a la Presidencia de la República a fin de que en casos posteriores dé cumplimiento a la obligación antes señalada en las renovaciones de estados de excepción, y recuerda además, su obligación de acatar las disposiciones y justificar los decretos de estado de excepción observando la jurisprudencia constitucional.

3.3. Control material de constitucionalidad de la renovación del estado de excepción

23. Los artículos 121 y 123 de la LOGJCC determinan los parámetros que deben verificarse en el marco del control material de constitucionalidad de la declaratoria de un estado de excepción o su renovación, así como de las medidas extraordinarias dispuestas en este. En ese sentido, este Organismo verificará los siguientes requisitos:

3.3.1. Verificación de la real ocurrencia de los hechos que motivaron la renovación del estado de excepción

24. Esta Corte ha señalado previamente en su dictamen 8-21-EE/21 que, la evaluación de la real ocurrencia de los hechos implica comprobar que los hechos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados de forma suficiente con material

⁵ CCE, dictamen 7-23-EE/23, 5 de octubre de 2023, párr. 24.

probatorio objetivo, útil e idóneo. De tal forma que, bajo ningún supuesto la Corte Constitucional pueda 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.⁶

- 25.** Es así que, el material probatorio que debe aportar la Presidencia de la República para probar los hechos que ha afirmado en el decreto de estado de excepción y que será apreciado por la Corte, puede consistir en:

informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales que evidencien la real ocurrencia de los hechos; informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros. También se tendrá por probada la real ocurrencia de los hechos cuando sean notorios o públicamente conocidos.⁷

- 26.** Ahora bien, ante la renovación de un estado de excepción, es necesario que, a más de comprobarse la real ocurrencia de los hechos, también exista una coherencia entre el decreto de renovación y la declaratoria inicial de estado de excepción, esto, por cuanto la Constitución de la República condiciona la renovación de un estado de excepción al hecho de que, las causas que lo motivaron persistan.⁸ Es decir que, el decreto de renovación no podría alegar hechos nuevos que pudieran configurar una causa distinta, pues en dicho caso se estaría frente a un nuevo estado de excepción.⁹

- 27.** En ese sentido, se verifica que, en cuanto al decreto originario, la real ocurrencia de los hechos está sustentada, conforme consta en los párrafos 30 al 35 del dictamen 6-23-EE/23, en los cuales se describen eventos que involucran sucesos de gravedad, como el incremento de asesinatos, aprehensión de personas con sustancias catalogadas sujetas a fiscalización y de manera general, el notorio incremento de hechos delincuenciales a nivel nacional;¹⁰ sucesos que, a criterio del presidente de la República, persisten en el tiempo conforme se señala en las consideraciones del decreto bajo análisis. Tal es así que,

⁶ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 19.

⁷ *Ibidem*, párr. 20.

⁸ Art. 166 de la Constitución de la República.- “El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado”.

⁹ CCE, dictamen 7-23-EE/23, 5 de octubre de 2023, párr. 26; dictamen 4-21-EE/21, 4 de agosto de 2021, párr. 30.

¹⁰ CCE, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 31 y 32.

respecto a la renovación del estado de excepción, se advierte que la Presidencia de la República presenta información estadística de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado sobre el aumento del índice de delincuencia a nivel nacional y homicidios intencionales entre los años 2022 y 2023 y un incremento en las llamadas de emergencia durante el estado de excepción, así como el informe elaborado por el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 sobre el incremento de alertas por explosivos, emergencias por secuestro, extorsión y amenaza de bombas, además de informes del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

28. Con lo cual, se constata que la Presidencia de la República justifica sus afirmaciones en informes de autoridades competentes nacionales y en reportes de varios medios de comunicación; información que es de conocimiento público y notorio. Por lo que, se confirma la real ocurrencia de los hechos descritos en la renovación del estado de excepción; requisito que está previsto en el artículo 121.1 de la LOGJCC.

3.3.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren grave conmoción interna

29. La renovación del estado de excepción contenida en el Decreto 890, se fundamenta en la existencia de grave conmoción interna. Al respecto, la Corte ha determinado los parámetros necesarios para la configuración de esta causal,¹¹ señalando que la grave conmoción implica los siguientes elementos: i) la existencia de eventos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía; y, ii) que dichos acontecimientos deben generar una considerable alarma social, es decir, que la sociedad en general perciba los eventos como un motivo de preocupación y peligro.¹²
30. En cuanto al primer elemento, esta Corte observa que en el Decreto 890, el presidente de la República ha fundamentado la necesidad de renovar el estado de excepción señalando que, a pesar de los esfuerzos realizados, la situación de grave conmoción interna no ha sido controlada en su totalidad, puesto que, con posterioridad a la declaratoria de estado de excepción realizada mediante Decretos Ejecutivos 841 y 843, se han suscitado varios hechos violentos en el país, los cuales constan detallados en los fundamentos fácticos del Decreto bajo análisis;¹³ adicionalmente, se ha resaltado la necesidad de mantener las

¹¹ CCE, dictamen 3-19-EE/19, 09 de julio de 2019, párr. 19.

¹² CCE, dictamen 7-23-EE/23, párr. 31.

¹³ Entre estos, se mencionan actos delictivos como asesinatos, atentados, extorsiones, sicariatos, detonaciones de artefactos explosivos, balaceras, incautación de sustancias sujetas a fiscalización, etc.

acciones implementadas en el contexto del estado de excepción originario considerando que el país se encuentra en período electoral.¹⁴

- 31.** En ese orden de ideas, de la revisión del Decreto 890 se advierte también que el Ejecutivo, menciona:

Que con informe de 6 de octubre de 2023, emitido por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, se informa que el índice de delincuencia, a nivel nacional, ha aumentado a través del tiempo [...] del 09 al 30 de septiembre de 2023, se evidencia un incremento de aproximadamente 513 homicidios intencionales, indicando que los índices continúan aumentando. [...] lo cual evidencia que, a pesar de los esfuerzos desplegados en las zonas más conflictivas, la situación de conmoción interna no ha sido controlada en su totalidad; [...].

Que en atención a las conclusiones del informe mencionado, la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, recomendó renovar la declaratoria de estado de excepción del 10 de agosto de 2023, a nivel nacional, para fortalecer las acciones e intervenciones de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, y poder concluir en el avance del control de la situación de conmoción interna que está afectando el país, más aún cuando el Ecuador se encuentra en periodo electoral;

- 32.** Sobre lo mencionado, este Organismo ha señalado previamente que “la delincuencia común es una situación que afecta a todos los Estados de forma crónica. Sin embargo, existen casos excepcionales donde el desbordamiento de fenómenos delincuenciales, la intensidad de la violencia y la subida exponencial de los índices de criminalidad perturban el orden público de forma crítica”.¹⁵ En esta línea, en el dictamen 6-23-EE/23, este Organismo consideró que el incremento de la delincuencia reflejado en las cifras recogidas en el Decreto 841, han alterado la normal convivencia de la ciudadanía.¹⁶
- 33.** Por lo que, del análisis de los fundamentos fácticos establecidos en el Decreto 890, se verifica que los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción originario, pueden verificarse también en la actualidad y que el proceso electoral aún no ha culminado, por lo que, la Corte advierte que la causal de grave conmoción interna se encuentra probada, en vista de que el aumento de actos delictivos y de inseguridad pública es una situación que no ha disminuido y no ha podido ser controlada hasta la actualidad; por el contrario, continúa afectando la seguridad y convivencia normal de la ciudadanía.

¹⁴ Actualización del calendario electoral para las elecciones presidenciales y legislativas anticipadas – 2023, contenido en la Resolución PLE-CNE-14-3-6-2023 publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 326, de 07 de junio de 2023.

¹⁵ CCE, dictamen 6-21-EE/21, 3 de noviembre de 2021, párr. 29.

¹⁶ CCE, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 39 y 40.

34. En el mismo sentido, se advierte el cumplimiento del segundo presupuesto, en la medida que las circunstancias fácticas que configuran la grave conmoción interna descritas previamente, continúan generando alarma y preocupación social en la ciudadanía, por los altos y latentes índices de inseguridad a los que se refieren los fundamentos fácticos del Decreto 890.
35. Al verificarse la existencia de los dos elementos descritos en el párrafo 29 *supra*, esta Corte concluye que los hechos constitutivos de la renovación de la declaratoria de estado de excepción, configuran la causal de grave conmoción interna.

3.3.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario

36. Para determinar si los hechos que originaron la renovación del estado de excepción objeto del Decreto 890, pueden o no ser superados a través del régimen constitucional ordinario, resulta importante revisar, en primer lugar, el análisis realizado por este Organismo en el dictamen 6-23-EE/23, en el que la Corte se pronunció sobre el estado de excepción originario. En este sentido, se observa que al verificar este requisito, en lo principal, se señaló:

[...] La Corte Constitucional reconoce que los hechos descritos en los decretos ejecutivos y la realidad nacional desbordan prácticas y protocolos habituales de los organismos con atribuciones para garantizar la seguridad ciudadana, en especial, superan la capacidad operativa de la Policía Nacional misma que se revela insuficiente para afrontar los conflictos expuestos y que también debe sobrellevar los asesinatos y atentados cometidos.

53. De los argumentos desarrollados por el presidente de la República se desprende que existe una situación excepcional configurada por el escenario electoral y la necesidad de brindar seguridad a las y los candidatos en estos comicios, así como a las autoridades y a la ciudadanía que ejerce el derecho a la participación, y que a la par, tiene lugar una escalada de actos delincuenciales violentos. De ahí que, dada la confluencia de estos dos aspectos, y la obligación del Estado de cumplir con su deber de garantizar un proceso electoral velando por la vida e integridad de quienes participan en él y de la ciudadanía en general, la Corte considera que los hechos no pueden ser superados mediante el régimen ordinario. No obstante, esta Corte estima pertinente insistir en la necesidad de adoptar medidas a mediano y largo plazo dentro del régimen ordinario que den respuestas a esta problemática. Recurrir de manera reiterada al estado de excepción desnaturaliza su carácter extraordinario y no permite atender los factores estructurales que provocan estos hechos. (énfasis añadido).

37. Ahora bien, de la revisión del Decreto 890, se observa que el presidente de la República, en relación al contenido de este requisito, expone lo siguiente:

[...] se acredita que las medidas de suspensión de los derechos inviolabilidad de domicilio e inviolabilidad de correspondencia han permitido tomar acciones coordinadas de respuesta con mayor efectividad, *sobrepasando muchos de los obstáculos que se presentan en un régimen ordinario*, determinando la necesidad de emitir en la renovación las mismas limitaciones ya que los resultados son parciales por la magnitud del accionar delictivo a nivel nacional. Así, mantener las medidas adoptadas mediante Decreto Ejecutivo No. 841 de 10 de agosto de 2023, reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 843 de 10 de agosto de 2023, son estrictamente necesarias para afrontar los hechos que lo motivan, son proporcionales y devienen tanto de la insuficiencia de medios ordinarios como de la urgencia de la intervención. Asimismo, son idóneas y necesarias al evidenciarse sus efectos positivos de cara al objetivo principal de restablecer la paz, la seguridad y el orden, así como reducir los niveles de violencia a nivel nacional; (énfasis añadido).

38. De esta manera, se advierte que el Ejecutivo considera que los hechos constitutivos de la renovación del estado de excepción no pueden ser superados a través de un régimen ordinario, por cuanto, a su criterio los mecanismos habituales resultan insuficientes, y además, considera que las medidas extraordinarias adoptadas en el marco del estado de excepción originario han permitido dar respuesta con mayor efectividad a los actos delictivos suscitados a nivel nacional.
39. Adicionalmente, sobre la necesidad de renovar el estado de excepción dispuesto en los Decretos 841 y 843 y mantener las medidas extraordinarias adoptadas en este contexto, el presidente de la República dentro del Decreto bajo análisis, señaló:

Que el costo de oportunidad por los esfuerzos invertidos y los resultados alcanzados hasta el momento sería muy alto de no dar continuidad por 30 días más a la declaratoria de estado de excepción *como una medida excepcional que proporciona las herramientas pertinentes para la ejecución de operaciones coordinadas entre las entidades de Seguridad del Estado, las cuales están generando resultados positivos tendientes a recuperar la convivencia pacífica a nivel nacional*;

Que para evitar que los hechos que originaron la declaratoria original, y aquellos que se han presentado durante su vigencia, se repitan o se agraven en el corto plazo, *es fundamental mantener las acciones implementadas para la desarticulación de los mismos a nivel nacional*; justificando la presente renovación; (énfasis añadido).

40. A partir de los fundamentos fácticos expuestos en el Decreto 890, la Corte advierte que se configura lo señalado por el Ejecutivo, por cuanto, este Organismo considera que los mecanismos institucionales ordinarios resultan insuficientes,¹⁷ para enfrentar de forma efectiva la situación de inseguridad y los altos niveles delincuenciales que continúan

¹⁷ CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 55.

registrándose en el país; considerando además -conforme se lo hizo en el Dictamen 6-23-EE/23- que “existe una situación excepcional configurada por el escenario electoral y la necesidad de brindar seguridad a las y los candidatos en estos comicios, así como a las autoridades y a la ciudadanía que ejerce el derecho a la participación”.¹⁸ En el mismo sentido, en el Decreto bajo análisis se mencionó la necesidad de mantener y fortalecer las acciones implementadas en el marco del estado de excepción por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, con la finalidad de avanzar en el control de la situación de conmoción interna, considerando que el Ecuador se encuentra en periodo electoral.

41. Al respecto es importante considerar que con base en el calendario electoral para las elecciones presidenciales y legislativas anticipadas – 2023,¹⁹ el periodo electoral culmina con la entrega de credenciales, prevista hasta el 30 de noviembre de 2023.²⁰
42. Por lo que, este Organismo determina que se cumple con el presente requisito, ya que los hechos que fundamentan la renovación del estado de excepción han superado la capacidad ordinaria del Estado para garantizar la seguridad interna de las personas, consecuentemente, no pueden ser superados mediante el régimen ordinario; resaltando además que, al encontrarse el Ecuador en periodo electoral, el Estado tiene la obligación de garantizar el adecuado desarrollo de un proceso electoral hasta su finalización, tutelando los derechos de quienes participan en él y de la ciudadanía en general.²¹
43. No obstante, de lo señalado, la Corte Constitucional no puede dejar de advertir que, de manera reiterada, la Presidencia de la República ha acudido al estado de excepción como herramienta para combatir situaciones derivadas del incremento de actos delictivos. Lo que ha generado el uso reiterado y habitual de una medida extraordinaria como es el estado de excepción.
44. Bajo esta línea de ideas, es preciso insistir en señalar a la Presidencia de la República que, es necesario adoptar medidas a mediano y largo plazo dentro del régimen ordinario que permitan dar respuestas efectivas a las problemáticas de inseguridad, aumento de la

¹⁸ CCE, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 53.

¹⁹ Actualización del calendario electoral para las elecciones presidenciales y legislativas anticipadas – 2023, contenido en la Resolución PLE-CNE-14-3-6-2023 publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 326, de 07 de junio de 2023.

²⁰ De acuerdo a información difundida por el CNE en sus medios oficiales, la entrega de credenciales se viene realizando de la siguiente manera: i) Asambleístas provinciales: 24, 25 y 26 de octubre; ii) Asambleístas nacionales y por el exterior: 13 de noviembre; iii) Binomio Presidencial: 15 de noviembre (siempre que no se interpongan recursos en sede administrativa ni jurisdiccional).

²¹ CCE, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 53.

delincuencia y hechos de violencia;²² en igual sentido, es necesario resaltar la obligación que tiene el Ejecutivo de utilizar las herramientas ordinarias a su alcance para enfrentar la situación de violencia y delincuencia.²³ Toda vez que, recurrir de manera reiterada al estado de excepción desnaturaliza su carácter extraordinario y excepcional, y no permite atender los factores estructurales que provocan estos hechos.²⁴ En tal razón, la Corte llama la atención a la Presidencia de la República por inobservar la jurisprudencia constitucional en la que se ha establecido que se deben adoptar medidas a mediano y largo plazo dentro del régimen ordinario para atender la situación de inseguridad del país.

45. Finalmente, ratificando los criterios establecidos previamente por esta Corte, se debe enfatizar que circunstancias como las expuestas en los fundamentos fácticos del Decreto 890, relacionadas al incremento de la inseguridad pública, aumento de la violencia y el cometimiento de hechos delictivos, ameritan respuestas integrales, permanentes y eficaces por parte del Estado, a través de las herramientas y mecanismos disponibles en el régimen ordinario;²⁵ por lo cual, se reitera a la Presidencia de la República, que es responsabilidad del Estado garantizar la seguridad de todos sus habitantes ante el escenario de inseguridad y peligrosidad que vive el país.²⁶

3.3.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la CRE

46. En cuanto a los límites espaciales y temporales de la declaratoria de estado de excepción, previstos en el Art. 121.4 de la LOGJCC, la Corte ha señalado que:

“[p]ara cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional”²⁷.

47. Sobre el *límite temporal*, el artículo 164 de la CRE establece que un estado de excepción puede ser declarado por un plazo máximo de 60 días y con una prórroga por 30 días adicionales.

²² Ibidem y CCE, dictamen 7-23-EE/23, 5 de octubre de 2023, párr. 36

²³ CCE, dictamen 3-23-EE/23, 12 de abril de 2023, párr. 55.

²⁴ CCE, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 53.

²⁵ CCE, dictamen 3-23-EE/23, 12 de abril de 2023, párr. 61.

²⁶ Ibidem.

²⁷ CCE, dictamen 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 40.

48. El artículo 1 del Decreto 890 establece la renovación del estado de excepción por treinta días adicionales, lo cual se justifica entre otras razones, en: los hechos violentos que se han suscitado con posterioridad a la declaratoria originaria, el aumento del índice de delincuencia a nivel nacional;²⁸ así como en la necesidad de “fortalecer las acciones e intervenciones de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas y poder concluir en el avance del control de la situación de conmoción interna que está afectando al país, más aún cuando el Ecuador se encuentra en período electoral”²⁹.
49. De esta manera, se advierte que además de dar continuidad a las acciones implementadas en el contexto del estado de excepción originario, la renovación se sustenta en que la situación de inseguridad a nivel nacional persiste en los actuales momentos debido al incremento de actos violentos y delincuenciales. En tal razón, al constatarse que las circunstancias graves que dieron lugar a la declaratoria originaria de estado de excepción aún persisten y que la renovación no excede del plazo de 30 días, esta Corte considera que el plazo establecido es jurídicamente compatible con las disposiciones de la Constitución y con el artículo 121.4 de la LOGJCC, observando así el requisito de temporalidad.
50. En relación al *límite espacial*, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, la focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, al menos:
- (i) se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción; y, (ii) se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.³⁰
51. El Decreto objeto de este dictamen establece la renovación de la declaratoria del estado de excepción por grave conmoción interna en todo el territorio nacional, sin excepción alguna; tal y como se estableció en los Decretos Ejecutivos 841 y 843 del 10 de agosto de 2023. En este sentido, se advierte que en cuanto al alcance territorial la renovación del estado de excepción se remite a la declaratoria originaria. En tal virtud, para el análisis de este requisito es necesario hacer referencia al examen desarrollado por este Organismo en el dictamen 6-23-EE/23.

²⁸ Según el informe de 6 de octubre de 2023, presentado por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ CCE, dictámenes 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 8; dictamen 4-20-EE/2020, 19 de agosto de 2020, párr. 42; y, dictamen 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31.

52. Al respecto, se observa que, al examinar el límite territorial, la Corte señaló:

62. La Presidencia de la República afirma en los considerandos del decreto ejecutivo 841:

[E]sta declaratoria se circunscribe a todo el territorio nacional, el cual se ha visto sometido a constantes hechos de violencia de tal magnitud, que se ha atentado contra la vida no solo de civiles sino también de importantes figuras públicas, haciendo necesaria la adopción de medidas excepcionales que permitan el control y protección del orden público, la seguridad interna y los derechos y garantías de todos los ecuatorianos.

63. Por otra parte, en el artículo 1 del mismo decreto ejecutivo declara el estado de excepción “en todo el territorio nacional”, y añade:

[E]sta declaratoria se da con motivo del incremento de la actividad criminal a nivel nacional, que se ha visto reflejada en los hechos descritos en la parte considerativa de este Decreto. Aquello implica un aumento de los índices de criminalidad y violencia, eventos cuya escalada pone en riesgo la seguridad de los ciudadanos, su integridad y su vida, así como el adecuado, íntegro, seguro desenvolvimiento de los derechos consagrados en la Constitución.

64. Esta Corte observa que los hechos a los que se hacen alusión en el decreto ejecutivo 841 no se concentran en una determinada localidad del país, sino que han ocurrido indistintamente en diferentes ciudades y, según manifiesta el presidente de la República, responderían a un mismo factor que es la agudización de ilícitos, presuntamente cometidas por grupos de delincuencia organizada. Estos hechos tendrían una afectación en todo el territorio, al estar en curso el proceso electoral a nivel nacional para elegir la nueva conformación de la Asamblea Nacional y al presidente de la República y por haberse perpetrado los ataques referidos sobre candidatos a estas dignidades.

53. En el caso del Decreto bajo análisis, se advierte que los hechos que han fundamentado la renovación del estado de excepción se han suscitado en distintas localidades del territorio nacional, lo que permite advertir que existe una afectación a nivel general ocasionada por el incremento de la violencia y de actos delictivos. De allí que, se considera que el alcance territorial otorgado a la renovación de declaratoria de estado de excepción dispuesta mediante Decreto 890, no es contrario a la Constitución.

54. En consecuencia, esta Corte declara la constitucionalidad del ámbito temporal y territorial de la renovación del estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo 890.

3.4. Control material de las medidas extraordinarias

- 55.** Finalmente, le corresponde a la Corte Constitucional determinar si las medidas extraordinarias dispuestas en el Decreto objeto del dictamen son idóneas, necesarias y proporcionales para enfrentar los hechos que motivaron la renovación de la declaratoria del estado de excepción.
- 56.** Ahora bien, se debe partir señalando que el Decreto 890, para efectos de la renovación de la declaratoria del estado de excepción, se remite a los términos establecidos en los Decretos 841 y 843, entendiéndose entonces que dicha renovación se sujeta a las medidas adoptadas en el estado de excepción originario, en cuanto no se disponen medidas nuevas o adicionales. Así, se constata que en la parte considerativa del Decreto bajo análisis, se menciona lo siguiente:

Que los requisitos señalados en los artículos 122 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional sobre el control de constitucionalidad de las medidas dispuestas en una declaratoria de Estado de Excepción, se cumplen al expedirse esta renovación de estado de excepción en los mismos términos que su declaratoria original dispuesta mediante Decreto Ejecutivo No. 841 de 10 de agosto de 2023, dentro de los límites de las competencias del mismo y al tenor de lo señalado por la Corte Constitucional en su dictamen 6-23-EE/23 de 25 de agosto de 2023;

Que en ese sentido, se acredita que las medidas de suspensión de los derechos inviolabilidad de domicilio e inviolabilidad de correspondencia han permitido tomar acciones coordinadas de respuesta con mayor efectividad, sobrepasando muchos de los obstáculos que se presentan en un régimen ordinario, determinando la necesidad de emitir en la renovación las mismas limitaciones ya que los resultados son parciales por la magnitud del accionar delictivo a nivel nacional. Así, mantener las medidas adoptadas mediante Decreto Ejecutivo No. 841 de 10 de agosto de 2023, reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 843 de 10 de agosto de 2023, son estrictamente necesarias para afrontar los hechos que lo motivan, son proporcionales y devienen tanto de la insuficiencia de medios ordinarios como de la urgencia de la intervención. Asimismo, son idóneas y necesarias al evidenciarse sus efectos positivos de cara al objetivo principal de restablecer la paz, la seguridad y el orden, así como reducir los niveles de violencia a nivel nacional;

Que en virtud de todo lo expuesto, se debe reconocer que las acciones realizadas por las entidades de seguridad del Estado en el marco del Decreto Ejecutivo No. 841 de 10 de agosto de 2023, reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 843 de 10 de agosto de 2023, para enfrentar las causas que determinaron su emisión, han permitido poner en marcha acciones que eviten un incremento de los índices de violencia a nivel nacional. No obstante, persiste la necesidad de continuar con los esfuerzos efectuados para alcanzar los objetivos y el estado final deseado, por lo que no renovar la declaratoria de estado de excepción a nivel nacional y las medidas establecidas en el Decreto Ejecutivo No. 841 de 10 de agosto de 2023 y Decreto Ejecutivo No. 843 de 10 de agosto de 2023, implicaría un potencial incremento de nuevos hechos de violencia; así como, la falta de aprovechamiento de los recursos públicos invertidos en las operaciones y operativos ejecutados como parte de la aplicación del estado de excepción; y,

57. Del texto citado, se advierte que la Presidencia de la República considera imperioso mantener las medidas extraordinarias adoptadas en los Decretos 841 y 843, señalando que estas resultan necesarias para afrontar los hechos que han generado la renovación del estado de excepción, en cuanto han facilitado la implementación de acciones para controlar el incremento de actos violentos en el territorio nacional. En el mismo sentido, se indica que las medidas extraordinarias implementadas son proporcionales e idóneas, a pesar de no haberse controlado en su totalidad la situación de inseguridad. De ahí que, para el Ejecutivo sea necesario prolongar el estado de excepción por 30 días más, con el objetivo de dar continuidad a las acciones implementadas en el marco del estado de excepción originario.

58. En esta línea de ideas, conviene entonces mencionar las medidas extraordinarias adoptadas a la luz de los Decretos Ejecutivos 841 y 843:

- (i) La movilización en todo el territorio nacional de las entidades de la Administración pública central, Fuerzas Armadas y Policía Nacional;
- (ii) La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio;
- (iii) La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia enviada o recibida;
- (iv) Las requisiciones a que haya lugar para garantizar los derechos, el orden y la seguridad interna;
- (v) La orden a los funcionarios de observar el uso progresivo de la fuerza; y,
- (vi) La disposición a los gobiernos autónomos descentralizados de apoyar y coordinar con la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el Ministerio del Interior y la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, acciones para la seguridad ciudadana.

59. Paralelamente, es preciso indicar que respecto a la suspensión de derechos de inviolabilidad de domicilio e inviolabilidad de correspondencia, en el artículo 2 del Decreto 890, se establece que estas medidas se sujetarán a lo establecido en los Decretos Ejecutivos No. 841 y 843 de 10 de agosto de 2023, así como a los parámetros señalados

por la Corte Constitucional del Ecuador en su dictamen 6-23-EE/23 de 25 de agosto de 2023.

60. Bajo este contexto, la Corte considera que el examen sobre el control material de las medidas extraordinarias adoptadas como parte del Decreto bajo análisis, debe remitirse al juicio de constitucionalidad desarrollado en el dictamen 6-23-EE/23 emitido en relación a los Decretos 841 y 843, en cuanto se tratan de las mismas medidas y no se advierte *prima facie* razones por las que se debería efectuar un análisis distinto al realizado sobre el decreto originario, considerando que la situación de grave conmoción interna persiste en el país.
61. En tal sentido, en relación a la primera medida relativa a *la movilización en todo el territorio nacional de las entidades de la Administración Pública Central, Fuerzas Armadas y Policía Nacional*, se advierte que la Corte en el dictamen 6-23-EE/23, determinó que *a excepción de la movilización de la Administración Pública*, la medida es necesaria, idónea y proporcional, siempre que se encuentre orientada a proteger la vida y la integridad de las personas; para esto, la Corte hizo énfasis que dicha protección deberá enfocarse en el marco del proceso electoral -refiriéndose a las elecciones presidenciales y legislativas anticipadas-; por ello, este Organismo señaló que se debía observar estrictamente lo dispuesto por el Código de la Democracia respecto de la actuación de la fuerza pública.³¹ Puntualmente, la Corte estableció que: “ninguna actuación de la Policía Nacional ni de las Fuerzas Armadas puede obstaculizar el normal desenvolvimiento del proceso electoral bajo la justificación de esta medida adoptada en el estado de excepción, salvo que su actuación tenga como fin la protección de los derechos a los que se hace referencia”³².
62. En esta línea, es importante ratificar lo señalado previamente por este Organismo, considerando que el período electoral al que se refiere el dictamen 6-23-EE/23 continúa desarrollándose hasta la actualidad,³³ y es precisamente, uno de los argumentos expresados en el texto del Decreto bajo análisis.
63. No obstante, en relación a la movilización de la Administración Pública Central, se reitera que esta constituye una medida inherente al régimen ordinario, por lo cual, el establecerla

³¹ Arts. 16 y 179 del Código de la Democracia.

³² CCE, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 79.

³³ Tal como se indicó en el párrafo 41 del presente dictamen, el periodo electoral culmina con la entrega de credenciales.

en el marco de un estado de excepción contraviene expresamente a la Constitución.³⁴ Al respecto, se advierte nuevamente la inobservancia por parte de la Presidencia de la República de acoger lo dispuesto por la Corte, puntualmente lo determinado en el dictamen 6-23-EE/23 sobre esta medida.

- 64.** Sobre la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, se debe considerar que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, las restricciones a este derecho deben ser excepcionales y justificadas.³⁵ En tal sentido, se advierte que el dictamen 6-23-EE/23 determinó que, esta medida persigue un fin legítimo, es idónea y es necesaria para garantizar la seguridad ciudadana y el orden público; sin embargo, es preciso recalcar que respecto a la proporcionalidad de la medida en análisis, la Corte señaló que para cumplir con este parámetro, la suspensión de la inviolabilidad de domicilio -en cuanto permite realizar inspecciones y requisas por parte de la fuerza pública, de forma excepcional sin la orden de un juez o jueza- deberá observar los siguientes lineamientos:

1. La aplicación de la medida deberá ser idónea, necesaria y proporcional considerando las exigencias de cada situación en particular; deberá emplearse sin infringir daños a la propiedad y a la integridad personal.
2. La participación de las Fuerzas Armadas en la suspensión de la inviolabilidad del domicilio requerirá de atención especial en la fase de planificación y ejecución de la medida. Deberán establecerse medidas de seguridad que razonablemente puedan preverse con el fin de prevenir y proteger la vida de las personas y demás garantías. Cualquier uso de la fuerza deberá estar definido por la excepcionalidad, deberá estar limitado proporcionalmente en virtud de los principios de necesidad, proporcionalidad y humanidad.
3. La fuerza pública, en la medida de lo posible, buscará emplear primero la figura del allanamiento, de acuerdo con los requisitos y el procedimiento legal correspondiente.³⁶

- 65.** Por lo señalado, este Organismo concluye que la medida examinada para ser compatible con la Constitución, debe ejecutarse observando los parámetros señalados en el párrafo *ut supra*.

- 66.** En relación a la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia enviada o recibida, se debe señalar que en el dictamen 6-23-EE/23 la Corte estableció la idoneidad y necesidad de la medida, así también que la misma responde a un fin legítimo; y, en relación a la proporcionalidad de la suspensión de este derecho, se recalcó que es necesario

³⁴ *Ibíd*, párr. 78.

³⁵ CCE, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 82.

³⁶ CCE, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 86; dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 116; dictamen 8- 22-EE/22, 30 de noviembre de 2022; dictamen 1-23-EE/23, 22 de marzo de 2023, párr. 93.

que el decreto establezca las condiciones que deben cumplirse para la restricción del derecho a la inviolabilidad de correspondencia.

67. En tal razón, siguiendo la línea de lo establecido en el dictamen 6-23-EE/23, como también en el dictamen 8-22-EE/22, la Corte concluye que la medida de suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia enviada o recibida no contraviene la Constitución siempre que se cumpla con: “observar con rigurosidad los requisitos para los que fue formulada, es decir, debe estar encaminada a la identificación, análisis y recopilación de mensajes que tengan por objeto el cometimiento u ocultamiento de algún ilícito relacionado con los sucesos que dan lugar a esta declaratoria, por lo que, no implica que se puede acceder a información ajena al fin de la medida”.³⁷
68. En lo que tiene que ver con la medida que dispone realizar *requisiciones para garantizar los derechos, el orden y la seguridad interna*, se observa que en el análisis del estado de excepción originario, la Corte estableció que esta medida extraordinaria cumple con los parámetros para ser constitucional en cuanto al fin legítimo, idoneidad y necesidad; sin embargo, este Organismo precisó que la misma será proporcional siempre que: “las requisiciones limiten razonablemente el derecho a la propiedad, sin abusos o extralimitaciones, tales como la confiscación o la afectación a los insumos necesarios para el normal desarrollo del proceso electoral”³⁸.
69. Por lo que, se recalca que las requisiciones que se realicen al amparo de la renovación del estado de excepción, deberán observar los parámetros establecidos por la Constitución y la ley para ser consideradas constitucionales, conforme a lo establecido en el dictamen 6-23-EE/23.
70. En lo que corresponde al *uso legítimo y progresivo de la fuerza*, la Corte ha establecido la constitucionalidad de esta medida en varios dictámenes emitidos previamente;³⁹ aclarando que estos parámetros deben observarse en todo momento, ya sea en regímenes excepcionales u ordinarios.⁴⁰ En virtud de aquello, es importante precisar que la implementación del uso progresivo de la fuerza, aún en contextos de estado de excepción,

³⁷ CCE, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 95 y dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 104.

³⁸ CCE, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 99.

³⁹ CCE, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 104; dictamen No. 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 139.

⁴⁰ CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 139; dictamen 1-23-EE/23, 22 de marzo de 2023, párr. 117; dictamen 6-23-EE, 25 de agosto de 2023, párr. 104

debe observar los principios de *legalidad*, *proporcionalidad*, *absoluta necesidad* y *humanidad*, recogidos en la sentencia 33-20-IN/21.⁴¹

71. Por último, en relación a la medida extraordinaria que dispone a los gobiernos autónomos descentralizados coordinar con la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el Ministerio del Interior y la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, acciones con el fin de garantizar la seguridad de los ciudadanos, se debe reiterar que no cabe a través de un estado de excepción disponer medidas que corresponden al régimen competencial ordinario, más aún cuando éstas incluyen a los gobiernos descentralizados, los cuales de acuerdo a la Constitución constituyen niveles de gobiernos autónomos.
72. A partir del análisis realizado, la Corte determina que las medidas extraordinarias ratificadas en el contexto de renovación del estado de excepción contenido en el Decreto 890, se ajustan materialmente a la Constitución y a lo previsto en la LOGJCC, siempre que cumplan con los parámetros desarrollados en el dictamen 6-23-EE/23.

4. Decisión

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

1. Declarar la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción dispuesta mediante Decreto Ejecutivo 890 de 8 de octubre de 2023, por grave conmoción interna en todo el territorio nacional.
2. Ratificar y extender el contenido del dictamen 6-23-EE/23 de 25 de agosto de 2023, con respecto a la constitucionalidad de las medidas adoptadas en el marco de la renovación del presente estado de excepción.
3. Llamar la atención a la Presidencia de la República por inobservar la jurisprudencia constitucional en la que se ha establecido que se deben adoptar medidas a mediano y largo plazo dentro del régimen ordinario que permitan dar respuestas efectivas a las problemáticas de inseguridad, aumento de la delincuencia y hechos de violencia que se suscitan en el país, en los términos establecidos en el párrafo 43 del presente dictamen. En igual sentido, llamar la atención a la Presidencia de la República sobre el incumplimiento a la obligación de especificar explícitamente las medidas

⁴¹ CCE, sentencia 33-20-IN/21, 05 de mayo de 2021, párr. 117.

extraordinarias que se adoptan o mantienen su vigencia, en el marco de la renovación de un estado de excepción, sin que sea suficiente señalar que la renovación se formula en los mismos términos del decreto originario, conforme se señala en el párrafo 22 del presente dictamen. Así también, se recuerda a la Presidencia de la República, su obligación de acatar las disposiciones de este Organismo y justificar los decretos de estado de excepción observando la jurisprudencia constitucional.

4. Disponer que la Presidencia de la República remita a la Corte Constitucional el informe respectivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 166 de la Constitución de la República.
5. Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, continúe realizando el seguimiento de la implementación de las medidas dispuestas en la declaratoria de estado de excepción y su renovación.
6. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 01 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

823EE-6082d



Caso Nro. 8-23-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles ocho de noviembre de dos mil veintitrés, 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 64-19-IN/23
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2023

CASO 64-19-IN

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

SENTENCIA 64-19-IN/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 1 y 4 de la Ordenanza sustitutiva, que establece el procedimiento, cobro y control del impuesto anual de patentes municipales en el cantón Atacames, publicada en el Registro Oficial edición especial 995 de 3 de julio de 2019, al verificar que son contrarios al principio constitucional de reserva de ley.

1. Antecedentes procesales

1. El 11 de diciembre de 2019, Diego Antonio Calderón Castelo, apoderado especial de Directv Ecuador Cía. Ltda. ("**compañía accionante**"), presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1 y 4 ("**artículos impugnados**") de la Ordenanza sustitutiva que establece el procedimiento, cobro y control del impuesto anual de patentes municipales en el cantón Atacames, provincia de Esmeraldas, publicada en el Registro Oficial edición especial 995 de 3 de julio de 2019.
2. El 7 de febrero de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad,¹ aceptó la suspensión provisional de los artículos impugnados y dispuso al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Atacames ("**GAD de Atacames**"), así como a la Procuraduría General del Estado ("**PGE**"), que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada.
3. El 6 de marzo de 2020, la PGE remitió el informe correspondiente.
4. El 17 de agosto de 2020, el GAD de Atacames presentó procuración judicial y correos para notificaciones.

¹ Constituida por el juez constitucional Enrique Herrera Bonnet y los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

5. El 17 de febrero de 2022, se realizó el sorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 9 de febrero de 2023 y solicitó al GAD de Atacames que presente un informe motivado, en el que se anexe el texto normativo impugnado y se informe sobre su estado de vigencia.
6. El GAD de Atacames no presentó su informe, pese a haber sido debidamente notificado.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en el artículo 436 número 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75, número 1 letra d y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

8. La compañía accionante demanda la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 4 de la Ordenanza sustitutiva que establece el procedimiento, cobro y control del impuesto anual de patentes municipales en el cantón Atacames, que disponen:

Art. 1.-OBJETO Y HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO.- Está obligado a obtener patente y, por ende, al pago del impuesto anual de patente, toda persona natural o jurídica, sociedades nacionales o extranjeras, con domicilio tributario o con establecimientos en el cantón Atacames, que realice permanente o eventualmente actividades económicas, comerciales, industriales, de telecomunicaciones, de construcción, financieras, inmobiliarias y/o profesionales en libre ejercicio o cualquier tipo de actividad económica; ya sean todas las actividades antes referidas de distribución o comercialización, según el caso.

Art 4.- SUJETO PASIVO DEL IMPUESTO.- El sujeto pasivo del impuesto anual de patente, es toda persona natural o jurídica, sociedad/nacional o extranjera, con domicilio tributario o con establecimientos en el cantón Atacames, que realice permanente o eventualmente actividades económicas señaladas en el artículo 1 de esta ordenanza.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la parte accionante

9. La compañía accionante centra sus fundamentos en que los artículos impugnados de la ordenanza son inconstitucionales por cuanto contravendrían el principio de reserva

de ley (art. 132.3 CRE), el principio de legalidad (art. 226 CRE) y el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Así, señala que, conforme la Constitución, la regulación de impuestos se realiza mediante ley y jamás un GAD podría modificarla mediante ordenanza, como en este caso, por cuanto:

[L]os artículos acusados, contiene[n] disposiciones que violan los principios de reserva de ley, competencia privativa (legalidad) y de seguridad jurídica, pues contravienen la normativa constitucional y el ordenamiento jurídico vigente, al pretender que (sic) modificar el sujeto pasivo y el hecho generador del impuesto de patente municipal [porque] el COOTAD manda que sólo podrán ser sujetos pasivos del impuesto a la patente municipal los administrados que ejerzan permanentemente actividades económicas y que tengan domicilio en el cantón.²

4.2. De la PGE

10. En su informe, la PGE señaló que en virtud de los artículos 226 y 264 de la Constitución, los GAD tienen la competencia de crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras mediante ordenanza, “sin embargo de suponer que exista inquietud sobre la palabra ‘eventual’ constante en la ordenanza [...] la misma podría ameritar ser revisada, a efectos de ajustarlos de manera técnica, precisa y específica en el texto constitucional”.³

5. Planteamiento del problema jurídico

11. La LOGJCC⁴ exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa.
12. En tal virtud, el accionante debe cumplir con una carga argumentativa suficiente y pertinente que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.⁵
13. En referencia a los cargos resumidos en el párrafo 9 *supra*, aunque se refieren al principio de legalidad, seguridad jurídica y la garantía de reserva de ley; puesto que, el argumento central de la compañía accionante se dirige a cuestionar que se habría regulado mediante ordenanza –artículos 1 y 4 de norma impugnada sobre el impuesto a la patente municipal- temas reservados a la ley, esta Corte considera que la forma

² Expediente constitucional 64-19-IN, foja 18 y vuelta.

³ Informe de 6 de marzo de 2020 presentado por Marco Proaño Durán, director nacional de Patrocinio de la PGE, pp. 1 y 2.

⁴ LOGJCC, artículo 79 (5).

⁵ CCE, sentencia 13-14-IN/21, párr. 46.

más adecuada de abordar estos cargos es a través de la garantía de reserva de ley, en específico en materia tributaria, de acuerdo con los artículos 132.3 y, por el principio *iura novit curia*, el artículo 301 de la Constitución. Por lo que, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 1 y 4 de la ordenanza impugnada transgreden la garantía constitucional de reserva de ley porque habrían incorporado modificaciones a los elementos esenciales del impuesto a la patente municipal?**

6. Resolución del problema jurídico

¿Los artículos 1 y 4 de la ordenanza impugnada transgreden la garantía constitucional de reserva de ley porque habrían incorporado modificaciones a los elementos esenciales del impuesto a la patente municipal?

- 14.** Los artículos 120 numeral 7 y 132 numeral 3 de la Constitución prevén que entre las atribuciones de la Asamblea Nacional estará la creación, modificación o supresión de impuestos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados. Mientras que, el artículo 135, en concatenación con el artículo 301, determina que sólo el presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que establezcan, modifiquen, exoneren o extingan impuestos.
- 15.** La Corte ha señalado que estas disposiciones constitucionales determinan que la creación, modificación y supresión de impuestos están protegidas por la reserva de ley, es decir, que le corresponde únicamente al legislador desarrollar su contenido y alcance,⁶ e incluso le está prohibido delegar a la facultad reglamentaria la regulación directa de la materia reservada. En tal sentido, refiriéndose al principio de reserva de ley en materia tributaria, esta Magistratura ha señalado que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 301 de la Constitución, “todos los elementos básicos de un tributo deberán estar previstos en la ley”,⁷ a saber, el objeto imponible, el hecho generador, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley.⁸

⁶ CCE, sentencia 70-11-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párrs. 69, 70 y 71; sentencia 24-20-IN/23, 16 de agosto de 2023, párr. 37.

⁷ CCE, sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párrs 37 y 38; sentencia 24-20-IN/23, párr. 38; sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 42.

⁸ CCE, sentencia 101-20-IN/23, párr. 42. En relación al Código Orgánico Tributario. Artículo 4.- Reserva de ley. - “Las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código”. Artículo 16.- Hecho generador.- “Se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo.”

16. No obstante, este Organismo ha precisado también que la reserva de ley en materia tributaria no excluye la posibilidad de que, por la tecnicidad de un impuesto o por circunstancias determinadas de aspecto económico y social en relación a éste, los elementos adicionales para la aplicación del impuesto “se desarrollen mediante normas infralegales, siempre y cuando sea expresa tal remisión”.⁹
17. De esta manera, la Corte ha considerado que los gobiernos municipales, si bien no tienen potestad tributaria con relación a los impuestos, sí tienen ciertas facultades para reglamentar su cobro,¹⁰ lo que no implica que puedan modificar los elementos esenciales de dicho impuesto. En este marco, se ha establecido que las ordenanzas que dictan las municipalidades, en uso de la facultad conferida en la ley, tienen efecto inmediato respecto a la regulación sobre el cobro del tributo, sin perjuicio de que el origen mediano y último de un impuesto, de la obligación, se encuentre en una norma con rango de ley.¹¹ En el presente caso, sobre el impuesto a la patente municipal, este se encuentra establecido en los artículos 546 al 551 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”).
18. Ahora bien, la compañía accionante considera que los artículos 1 y 4 de la ordenanza impugnada contravienen el principio de reserva de ley porque establecen modificaciones al impuesto a la patente municipal. De manera principal, advierte que estos artículos incluyen dentro del hecho generador y del sujeto pasivo del impuesto, a las “compañías que *no ejercen actividades permanentes* en el cantón Atacames”, cuando el COOTAD manda que sólo podrán ser sujetos pasivos de este impuesto quienes ejerzan *permanentemente* actividades económicas con domicilio en el cantón (art. 547 COOTAD).
19. En este punto, es necesario precisar que la Corte, a fin de verificar si una norma observa o no el principio de reserva de ley, debe constatar si el contenido del acto normativo cuya inconstitucionalidad se demanda regula aspectos que deberían constar o no en una ley, por los mandatos prescritos en los artículos 132 y 133 de la Constitución.¹² Es decir, le corresponde a este Organismo identificar si los argumentos planteados en la demanda constituyen un problema que permita analizar si la norma impugnada afecta a la garantía constitucional de reserva de ley.¹³
20. Cabe subrayar que, en dicho análisis, la Corte Constitucional no está habilitada para revisar los conflictos entre la ley y el acto normativo impugnado, cuando las

⁹ CCE, sentencia 27-12-IN/20, párr. 38

¹⁰ CCE, sentencia 101-20-IN/23, párr. 38.

¹¹ *Ibid.*

¹² CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 54.

¹³ LOGJCC, artículo 74.

alegaciones son de mera legalidad, sin una referencia directa a principios o disposiciones constitucionales. Ya que, para ello existen en el ordenamiento jurídico los mecanismos ordinarios de control de legalidad,¹⁴ como la jurisdicción contencioso tributaria pertinente para impugnar ordenanzas u otras normas de carácter general de rango inferior a la ley, que sean de carácter tributario, cuando en esta exista una controversia con preceptos legales.¹⁵

21. Por lo dicho, para verificar si la norma impugnada es contraria a la garantía constitucional de reserva de ley en materia tributaria, en relación con un impuesto (arts. 132 número 3 y 301 CRE), corresponde identificar: (i) las cuestiones sobre el impuesto que determina la norma impugnada, (ii) si estas cuestiones regulan aspectos que deberían constar en una ley, es decir, si regulan elementos básicos del impuesto, y (iii) si estas cuestiones sobre el impuesto se encuentran previstas legislativamente. De esta manera, en el caso de que se verifique que la norma impugnada sí regula aspectos que deberían constar en una ley y esta regulación no tiene respaldo legal o, a pesar de constar en la ley, la norma infralegal ha suplantado o alterado el contenido previsto en esta, entonces, se deberá concluir que se ha contravenido la garantía de reserva de ley.

22. Respecto a (i), conforme el párrafo 21 *supra*, se verifica que los artículos impugnados se refieren a cuestiones que regulan el impuesto a la patente municipal, respecto al objeto, hecho generador y sujeto pasivo del impuesto en el cantón Atacames, de la siguiente manera:

22.1 Objeto y hecho generador.- El artículo 1 establece que está obligado al pago del impuesto anual de patente toda persona natural o jurídica, sociedades nacionales o extranjeras, con domicilio tributario o con establecimientos en el cantón Atacames, que realice *permanentemente o eventualmente* actividades económicas, comerciales, industriales, de telecomunicaciones, de construcción, financieras, inmobiliarias y/o profesionales en libre ejercicio o cualquier tipo de actividad económica; ya sean todas las actividades antes referidas de distribución o comercialización, según el caso.

22.2 Sujeto pasivo.- El artículo 4 establece que el sujeto pasivo del impuesto anual de patente es toda persona natural o jurídica, sociedad, nacional o extranjera, con domicilio tributario o con establecimientos en el cantón

¹⁴ CCE, sentencia 57-17-IN/23, párr. 54.

¹⁵ Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial S. 544, 9 de marzo de 2009. Artículo 185 inciso 2 número 2.

Atacames, que realice *permanente o eventualmente* actividades económicas señaladas en el artículo 1.

23. Respecto a (ii), conforme el párrafo 21 *supra*, de lo antes verificado y en concordancia con lo abordado en el párrafo 15 *supra*, este Organismo observa que los artículos impugnados regulan elementos básicos del impuesto a la patente municipal en el cantón Atacames, es decir, el objeto imponible, el hecho generador y el sujeto pasivo del impuesto. Estas cuestiones deberían estar previstas en una norma de rango legal.
24. Respecto a (iii), conforme el párrafo 21 *supra*, la Corte anota que el COOTAD, cuerpo normativo con rango de ley orgánica que regula la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados,¹⁶ establece en su artículo 546 el impuesto a la patente municipal y, en su artículo 547, determina en los siguientes términos al sujeto pasivo de este impuesto:

Están obligados a obtener la patente y, por ende, el pago anual del impuesto de que trata el artículo anterior, las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal o metropolitana, que ejerzan *permanentemente* actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales (énfasis añadido).

25. Sobre lo expuesto, se observa que los artículos impugnados reproducen el artículo 547 del COOTAD, pero incorporan como sujeto pasivo y dentro del hecho generador a quienes realicen “eventualmente” actividades económicas y comerciales, añadiendo además a las actividades “de telecomunicaciones, de construcción” y a los profesionales “en libre ejercicio o cualquier tipo de actividad económica; ya sean todas las actividades antes referidas de distribución o comercialización, según el caso”.
26. Al respecto, primero se observa que mientras el COOTAD determina que es requisito del hecho generador del impuesto el que el contribuyente realice actividades de carácter económico de manera permanente, los artículos impugnados prescinden de ese requisito al incluir la frase “*eventualmente*” y amplían dentro del hecho generador del impuesto a quienes puedan realizar actividades económicas de manera ocasional. En este sentido, la Corte verifica que el criterio de permanencia del ejercicio de actividades económicas, como configurador del hecho generador y como calidad

¹⁶ COOTAD, artículo 1.- “Ámbito. -Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera [...]”

necesaria del sujeto pasivo,¹⁷ es una diferencia fundamental entre la ley y la ordenanza, por lo que esta frase añadida altera el contenido previsto en la norma legal.

27. En segundo lugar, se observa que el COOTAD hace alusión dentro del hecho generador al ejercicio de actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales, mientras que el artículo 1 de la ordenanza refiere además a las actividades de telecomunicaciones, de construcción, a los profesionales en libre ejercicio, detallando a las actividades de distribución o comercialización. Al respecto, se anota que ambas normas se están refiriendo a lo mismo, pues las actividades que detalla el artículo impugnado se comprenden en las actividades contenidas en la norma legal,¹⁸ de manera que el hecho generador no se encuentra alterado en cuanto a esa frase añadida.
28. No obstante, en la descripción de estas actividades, el artículo 1 impugnado incluye también la frase “*o cualquier tipo de actividad económica*”, cuestión que no se desprende del artículo 547 del COOTAD. Más bien, el artículo 5 de la Ley Orgánica de Incentivos Tributarios,¹⁹ al interpretar el artículo 547 del COOTAD, determinó que no se comprenden como sujetos del impuesto a las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras dedicadas a los sectores agrícola, pecuario, acuícola, así como las plantaciones forestales. De esta manera, la ley no abarca como hecho generador del impuesto a cualquier tipo de actividad económica, por lo que la Corte verifica que esta frase añadida en la ordenanza altera el contenido previsto en la norma legal.
29. De esta manera, la Corte verifica que *las frases añadidas* “o eventualmente” y “o cualquier tipo de actividad económica” en los artículos de la ordenanza impugnada alteran el contenido previsto legislativamente respecto al impuesto a la patente municipal, por cuanto modifican el hecho generador y el sujeto pasivo, elementos básicos de este impuesto. Por consiguiente, los artículos impugnados incorporan aspectos del impuesto a la patente municipal sin la misma legitimidad que exige la Constitución, en materia de impuestos, a través de la reserva de ley.
30. Por tanto, la Corte considera que los artículos 1 y 4 de la ordenanza impugnada, fueron emitidos por el GAD de Atacames en contraposición a las disposiciones constitucionales que exigen, que la modificación de impuestos se realice

¹⁷ CCE, sentencia 101-20-IN/23, párrafos 45.9 y 46.5.

¹⁸ Conforme lo ha determinado la Corte Constitucional de manera similar en otras causas. Ver, por ejemplo, sentencia 101-20-IN/23, párrafos 46.4.

¹⁹ Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, Registro Oficial Suplemento 111 de 31 de diciembre de 2019.

exclusivamente en una norma con rango de ley, con todas las garantías de legitimidad democrática y de un procedimiento legislativo público y contradictorio.

- 31.** En conclusión, las frases añadidas de los artículos impugnados contravienen la garantía de reserva de ley en materia tributaria. En tal sentido, los artículos 1 y 4 de la ordenanza, en su comprensión integral, alteran el contenido del artículo 547 del COOTAD por lo que corresponde declarar su inconstitucionalidad, sin que se perciba la generación de ningún vacío normativo.
- 32.** Finalmente, la Corte considera que, según se expuso en los párrafos 26 y 28 *supra*, desde la vigencia de los artículos impugnados de la ordenanza hasta la suspensión provisional de su vigor por disposición de este Organismo, la ordenanza gravó conductas que no estaban gravadas por el COOTAD, a saber, el ejercicio no permanente de actividades económicas en el cantón Atacames y el ejercicio de cualquier tipo de actividades económicas.
- 33.** En tal sentido, por cuanto los contribuyentes tienen “el derecho de que los impuestos que pagan tengan un origen legítimo que guarde concordancia con lo dispuesto por la norma constitucional”,²⁰ la presente sentencia tendrá efectos retroactivos²¹ para aquello que se recaudó por concepto del impuesto a la patente municipal desde la vigencia de la ordenanza impugnada, en los términos regulados en los artículos 1 y 4 de la ordenanza, sobre: (a) el ejercicio no permanente de actividades económicas desarrolladas en el cantón Atacames y (b) respecto de actividades económicas relacionadas a los sectores agrícola, pecuario, acuícola y de plantaciones forestales.
- 34.** Con fundamento en esta sentencia, los contribuyentes podrán activar los mecanismos ordinarios correspondientes para solicitar al GAD de Atacames la devolución del pago indebido al que hubiere lugar, para lo cual se contabilizarán los plazos previstos en la ley desde la publicación de la presente sentencia en el Registro Oficial.

7. Decisión

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

²⁰ En el mismo sentido, el numeral 15 del artículo 83 de la CRE establece que son deberes y responsabilidades de los ecuatorianos y ecuatorianas, entre otros, “pagar tributos establecidos en la ley”. CCE, sentencia 101-20-IN/23, párr. 79.

²¹ LOGJCC, artículo 95.- “[d]e manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”.

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad 64-19-IN.
2. Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 4 de la Ordenanza sustitutiva que establece el procedimiento, cobro y control del impuesto anual de patentes municipales en el cantón Atacames, publicada en el Registro Oficial edición especial 995 de 3 de julio de 2019.
3. Declarar que la inconstitucionalidad tiene efectos retroactivos con el fin de que los contribuyentes que pagaron el impuesto a la patente municipal con fundamento en los supuestos del párrafo 33 *supra* puedan activar mecanismos sobre pago indebido para recuperar dichos valores.
4. Revocar la medida de suspensión provisional de las normas impugnadas, ordenadas mediante auto de admisión de 7 de febrero de 2020.
5. Exhortar al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Atacames que ejerza sus competencias normativas dentro de los límites constitucionales y legales, respetando sobre todo las competencias constitucionales del legislador.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 01 de noviembre de 2023.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

006419IN-6070d

**Caso Nro. 0064-19-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles ocho de noviembre de dos mil veintitrés, 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 52-22-IS/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2023

CASO 52-22-IS

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

SENTENCIA 52-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento presentada directamente ante la Corte Constitucional respecto de una sentencia dictada dentro de un amparo constitucional debido a que constata que los accionantes no promovieron el cumplimiento de la sentencia ante la judicatura ejecutora, que no hubo requerimiento de remisión del expediente a esta Corte y que no existe constancia de que la judicatura ejecutora se haya rehusado a remitir el expediente y el correspondiente informe a este Organismo, de conformidad con la sentencia 103-21-IS/22.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 26 de agosto de 2003, el director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) emitió el oficio 200101.15666 en el cual se refirió a que la jornada laboral reducida de trabajo de 6 horas diarias de los tecnólogos médicos y otros servidores que trabajaban en unidades calificadas de riesgo solo aplicaba para quienes laboraban en horarios rotativos. Al respecto, el 3 de diciembre de 2003, América Escobar Fuertes, Cecilia Simba Guarderas, Gustavo Salinas Morillo, Martha Valverde Villalba, Mariela Cueva Rodríguez y Melva Cecilia Guevara Arteaga, por sus propios derechos y en representación de otros tecnólogos médicos del IESS a nivel nacional (“**grupo de tecnólogos médicos**”), presentaron una demanda de amparo constitucional solicitando la aplicación de la jornada reducida de trabajo.
2. El 22 de diciembre de 2003, el juez tercero de lo civil de Pichincha, actual Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”), negó el amparo.¹ En contra de esta decisión el grupo de tecnólogos médicos interpuso un recurso de apelación.

¹ Consideró que “los recurrentes no cuentan con un certificado que acredite el alto riesgo al que supuestamente están expuestos o en su lugar el informe de la Comisión de Seguridad e Higiene del Trabajo del IESS. Que en

3. El 30 de marzo de 2004, la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, conformada por Simón Zavala Guzmán, Enrique Herrería Bonnet y Jaime Nogales Izurieta, emitió la resolución 92-2004-RA con la cual revocó la resolución del juez de instancia, concedió el amparo constitucional y dispuso la suspensión definitiva del oficio 2000101.1566 de 26 de agosto de 2003, emitido por el IESS, y aquellos derivados del mismo.² Asimismo, dispuso devolver el expediente al inferior para los fines previstos en “el Art. 55 de la Ley del Control Constitucional”.³
4. Tiempo después, el viceministro del servicio público del Ministerio de Relaciones Laborales, absolvió una consulta presentada por el IESS, a través del oficio MRL-AGTH-2012-EDT de 10 de mayo de 2012, en el cual indicó, que el personal de tecnólogos médicos se encuentra sujeto a la jornada de trabajo de 8 horas diarias.⁴
5. El 9 de agosto de 2012, a través del oficio 6210000-4883PAD, el director general del IESS señaló que se encuentran derogadas todas las disposiciones internas contrarias al criterio del oficio MRL-AGTH-2012-EDT. Con ello, dispuso que los tecnólogos médicos pasen de una jornada de 6 a 8 horas diarias laborales.
6. El 5 de abril de 2022, Freddy Yovanny Hidalgo Marcillo, María Génesis Zambrano Ibarra, Lucinda Magdalena Macías Briones, Santiago Bernardo Cañarte Mero, Ayrtón David Solís Moreira, Tito David Macías Luzardo, María Belén Arcentales Macías, José Cristian Intriago Chilán, Jessenia Narcisa Quiroz Zamora, Patricio Estanislao Cañizares Mendoza, Josselyn Marianela Vélez Zambrano, Karina Otita Moreno Mejía, Karina Maritza Cedeño Castro, María Tatiana Cedeño Moreira, José María Mendoza Vélez, Cecilia Isabel Saltos Bravo y María Dolores Catagua Moreira, licenciados en radiología e imagenología, trabajadores sanitarios del Hospital del IESS de Manta, presentaron una

este sentido se ha pronunciado la Tercera Sala del Tribunal Constitucional en un caso similar (Caso No. 810-2001-RA). Que a los accionantes les queda la vía expedita para hacer su reclamación, por lo que no puede afirmarse que el acto administrativo dictado por el Director General del IESS les pueda causar un daño grave e irreparable, por lo que la acción intentada deviene en improcedente”. El proceso fue signado 1066-2003, actual 17303-2003-1066.

² En lo principal, señaló que “[r]esulta inobjetable que si los trabajadores venían laborando una jornada, establecida a objeto de disminuir el tiempo de exposición a condiciones, prácticas, materiales, fluidos, emisiones, etc. nocivos para la salud, y han sido privados de este mecanismo protector, los efectos de tal medida serán, a no dudarlo, dañinos para su salud, razón por la cual, procede que se remedie tal situación”.

³ “Art. 55.- Corresponde ordenar el cumplimiento de la decisión final adoptada en el procedimiento de amparo al juez de instancia ante quien se interpuso el recurso”.

⁴ Con base en la Ley Orgánica del Servicio Público y la resolución MRL-2011-00464 de 18 de octubre de 2011, la cual fijó la escala de valoración de puestos con jornadas de trabajo de 8 horas diarias de los profesionales de la salud del IESS que incluía a los tecnólogos médicos.

acción de incumplimiento, directamente ante la Corte Constitucional del Ecuador, respecto de la resolución 92-2004-RA de 30 de marzo de 2004, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional.⁵

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

7. En virtud del sorteo electrónico de causas realizado el 5 de abril de 2022, el conocimiento de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien, conforme el orden cronológico de sustanciación de causas, avocó conocimiento de esta el 31 de agosto de 2023 y dispuso que el Ministerio de Trabajo (“MDT”), la Unidad Judicial y el IESS informen sobre el presunto incumplimiento.
8. El 6 de septiembre de 2023, el juez de la Unidad Judicial atendió el requerimiento y el 7 de septiembre del mismo año lo hizo el IESS. Por su parte, el MDT a pesar de haber sido debidamente notificado, no presentó su informe.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de los accionantes

10. Los accionantes manifiestan que el MDT “años, más tarde”, a través del oficio “MRL-AGTH-2012-EDT, de 10 de mayo del 2012, absolvió una consulta presentada por el IESS, afirmando que el personal de tecnólogos médicos se encuentra sujeto a la jornada ordinaria de trabajo de 8 horas diarias, es decir, “olímpicamente declaró” que irrespetaba la sentencia del Tribunal Constitucional.

⁵ Si bien en la página 4 de su demanda los accionantes se refieren a la sentencia “18-21-CN/21”, de la integralidad de la demanda se observa que requieren el cumplimiento de la resolución dictada en el caso 92-2004-RA. Así, mencionan, “[l]a sentencia cuya [sic] cumplimiento cabal exigimos es la resolución N° 0092-2004-RA de la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, de 30 de marzo del 2004, cuya parte resolutive dispone lo siguiente [citan la parte resolutive de la resolución 92-2004-RA]”.

11. Los accionantes afirman que están “expuestos a radiación primaria, secundaria, deficiencia de información, espacios físicos mal proyectados para salvaguardar [su] integridad, deficiencia de mobiliario, exámenes en exceso” y solicitan que su “jornada laboral diaria no puede ser fijada a partir de parámetros fijados por legos en la materia”.

3.2. Argumentos del IESS

12. En escritos de 7 de septiembre y 13 de octubre de 2023, el IESS, en lo principal, indica que en el año 2004, “en su debida oportunidad”, dio fiel cumplimiento a lo resuelto por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, mediante la resolución 92-2004-RA⁶ y mencionó los casos 2-13-IS y 55-12-IS.

3.3. Argumentos de la judicatura ejecutora

13. Mediante informe de 6 de septiembre de 2023, Santiago David Altamirano Ruiz, actual juez de la Unidad Judicial señala, en lo principal, que no ha existido ninguna petición desde el 22 de julio de 2004, “fecha de la última actuación hasta la reactivación del proceso”, esto es el 5 de julio de 2023 “que se produce [...] la presentación de un escrito por parte de Marcos Aurelio Reyes Ponguillo y otros” en la cual alegaron un presunto incumplimiento.
14. En esa línea, menciona que quienes presentaron un incidente de incumplimiento de sentencia constitucional de la acción de amparo 17303-2003-1066, en conjunto, son

Marco Aurelio Reyes Ponguillo; Carla Paola Leon Alarcon, Raul Cristopher Espinoza Gonzales; Yunga Quimi Christina Andres; Castro García Raul German; Carlos Ademir Acuña Cevallos; Viviana Mariuxi Junco Rodriguez; Gina Lorena Alcivar Eugenia; Efrén Antonio Parra Mosquera; Elías Washington Parrales Cirino; Jair Dario Silvera Jacome; Euclides Erazo Torres; Jose Orozco Cerezo; Pablo Medardo García Arroyo; Elizabeth Maria Acuria Lozano; Rita María Hernandez Torres; Carlos Alberto Aviles Cervantes; Romulo Marcelo Rizzo Escalante; y, Juan Carlos Altamirano Contreras [sic general] (el original contenía mayúsculas).

15. Asimismo, señala que no fue quien sustanció ni resolvió la causa por lo que tuvo que solicitar el archivo físico del expediente, con lo cual avocó conocimiento del caso y solicitó a “Marcos Aurelio Reyes Ponguillo y otros” que aclaren la calidad en la que

⁶ La resolución 92-2004-RA, en lo principal, determinó: “1. Revocar la Resolución del Juez de instancia; en consecuencia, se concede el amparo constitucional [...] por tanto, se dispone la suspensión definitiva del acto de autoridad contenido en el oficio No. 2000101.1566 de 26 de agosto de 2003, emanado por el Director General del IESS, y todos los subsiguientes derivados de este [...]”.

comparecen y cuáles habrían sido las órdenes emitidas en la resolución de amparo que habrían sido incumplidas por el IESS. Ante ello, señala que, una vez que se dio respuesta a su providencia, dispuso oficiar al IESS para que se pronuncie sobre el presunto incumplimiento.

16. A su vez, el juez de la Unidad Judicial sostiene que no consta “petición alguna de que se remita el proceso original y un informe a la Corte Constitucional [...]”.

4. Cuestión previa

17. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento, la Corte debe determinar, en primer lugar, si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.⁷

18. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y se pueden sintetizar de la siguiente manera:⁸

18.1 *Requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional:* La persona afectada debe requerir a la jueza o juez executor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado;

18.2 *Plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional:* El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión.⁹ Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no puede ser realizado de forma inmediata, sino

⁷ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

⁸ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces que conocen garantías jurisdiccionales. El numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional —lo cual ocurrió en este caso— y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

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

19. Si estos requisitos no se cumplen, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez ejecutor.¹⁰ Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos al respecto. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿Los accionantes cumplieron los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

20. En este caso, del expediente constitucional y del Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano no se verifica que los accionantes de la presente causa hayan promovido la ejecución de la sentencia ni realizado un requerimiento a la Unidad Judicial para que remita el expediente a la Corte Constitucional. Es así que, en su demanda de acción de incumplimiento, los accionantes no se refieren a ninguna actuación realizada ante la judicatura ejecutora.

21. En el mismo sentido, conforme se observa del informe presentado por el juez de la Unidad Judicial, requerido por esta Corte, de plano, los accionantes no han comparecido al proceso 17303-2003-1066 (anterior 1066-2003) en el cual se debía ejecutar la decisión emitida en el caso 92-2004-RA. Así, conforme lo indicado por la Unidad Judicial, desde 2004 hasta julio de 2023, no se ha buscado alegar un presunto incumplimiento ni solicitado a la Unidad Judicial la remisión del expediente a la Corte Constitucional con el informe respectivo.

22. De igual forma, únicamente se advierte el escrito presentado ante la Unidad Judicial el 5 de julio de 2023 por Marcos Aurelio Reyes Ponguillo y otras personas, quienes no son

¹⁰ *Id.*, párrs. 35 y 44.

parte de la demanda en esta causa, lo cual se puede observar de la comparación entre los párrafos 6 y 14 *ut supra*.

- 23.** Por lo expuesto, esta Corte encuentra que los accionantes no promovieron la ejecución de la sentencia ante el juez de instancia y, al no haber realizado un requerimiento previo al juez de ejecución con el fin de solicitar la remisión del expediente a la Corte Constitucional, incumplieron los requisitos establecidos en el artículo 164 de la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional correspondiente.¹¹ En consecuencia, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo y devolver el expediente a la autoridad judicial ejecutora.
- 24.** Si bien en otras ocasiones en las que la acción de incumplimiento de sentencia expedida en un recurso de amparo constitucional ha sido presentada de forma directa ante la Corte Constitucional, este Organismo no se ha pronunciado sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en la LOGJCC para el ejercicio de la acción y se ha pronunciado sobre el fondo del caso, e incluso se ha llamado la atención a dichos órganos jurisdiccionales; esta Corte tiene claro que, avalar la inobservancia del trámite de la acción de incumplimiento tiene como efecto convertir a esta acción en una vía paralela de ejecución de sentencias constitucionales y a la Corte Constitucional en una judicatura de instancia, y permite deslindar a los jueces y juezas de instancia de sus deberes.¹²
- 25.** Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que, sobre el presunto incumplimiento de la resolución 92-2004-RA por parte del oficio MRL-AGTH-2012-EDT, (lo cual fue alegado por los accionantes), esta Corte, en sentencia 2-13-IS/19, determinó que el oficio indicado no constituye “una forma de incumplimiento de la mencionada Resolución del Tribunal Constitucional”.¹³

5. Decisión

- 26.** 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:

¹¹ *Id.*, párr. 30 y ss.

¹² En cuanto al criterio de aplicar la sentencia 103-21-IS/22 frente al presunto incumplimiento de resoluciones del Tribunal Constitucional, se sugiere revisar: CCE, sentencia, 115-21-IS/22, 29 de noviembre de 2022, párrs. 13-16.

¹³ Además, señaló que el acto al cual se atribuye el incumplimiento “no se deriva del que fue objeto de la acción de amparo”; que “las normas jurídicas aplicables en ambos casos eran distintas”; y, que “la unificación del horario de trabajo no supone, necesariamente, mayores riesgos a la salud de los trabajadores”.

1. *Desestimar* la acción de incumplimiento 52-22-IS.
 2. *Disponer* la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
27. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 01 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



5222IS-6082a



Caso Nro. 52-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles ocho de noviembre de dos mil veintitrés, 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 56-22-IS/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2023

CASO 56-22-IS

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

SENTENCIA 56-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada respecto de la sentencia 200-16-SEP-CC emitida dentro de la causa 2120-11-EP, toda vez que la sentencia que se alega incumplida no contiene una medida exigible a través de la acción de incumplimiento.

1. Antecedentes procesales

1.1. El proceso originario

1. El señor Jun Sik Shin en calidad de representante legal de la compañía Tuberías Tortuga TUBERTOR Cía. Ltda., planteó un juicio verbal sumario por cobro de factura en contra del señor Julio César Rodríguez Zambrano. El proceso fue signado con el número 0342-2005/406-2001.
2. El 11 de noviembre de 2002, el juez Primero de lo Civil de Manabí aceptó la demanda. Inconforme con lo resuelto, el señor Julio César Rodríguez Zambrano interpuso recurso de apelación.
3. Los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Superior de Justicia de Portoviejo confirmaron la sentencia de primera instancia. Frente a esta decisión, el señor Julio César Rodríguez Zambrano interpuso recurso de casación el cual fue rechazado por la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia.
4. En la etapa de ejecución de la sentencia, el señor Julio César Rodríguez Zambrano solicitó al juez de la causa que declare la nulidad del remate de un bien, lo cual fue negado mediante providencia de 20 de octubre de 2009. Posteriormente, el juez dictó auto de adjudicación. Frente a este auto, el señor Julio César Rodríguez Zambrano interpuso recurso de apelación.

5. La Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Manabí aceptó el recurso y declaró la nulidad a partir de la emisión de la providencia de 20 de octubre de 2009. Posteriormente, el juez Primero de lo Civil de Manabí, volvió a pronunciarse sobre el pedido de nulidad del remate, negando el mismo, y a su vez, dictó el auto de adjudicación. Frente a esta decisión, el señor Julio César Rodríguez Zambrano interpuso recurso de apelación, el cual fue negado por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Superior de Justicia de Manabí.
6. Mediante escrito de 17 de agosto de 2010 compareció a juicio el señor Antonio Luis Rodríguez Zambrano señalando que el inmueble objeto del remate era de su propiedad, por lo que solicitó que se declare la nulidad de lo actuado. El 9 de septiembre de 2011, el juez Primero de lo Civil de Manabí declaró la nulidad de lo actuado. Sobre esta decisión, el señor Jun Sik Shin, interpuso recurso de apelación.
7. El 19 de octubre de 2011, los jueces de la Primera Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí resolvieron aceptar el recurso interpuesto y revocar el auto de 9 de septiembre de 2011.
8. El señor Antonio Luis Rodríguez Zambrano presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 19 de octubre de 2011 por los jueces de la Primera Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí. El proceso fue signado con el número 2120-11-EP.
9. El 11 de enero de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la referida acción.
10. El 22 de junio de 2016, el pleno de la Corte Constitucional del Ecuador negó la acción presentada mediante la sentencia 200-16-SEP-CC.
11. El 11 de abril de 2022, el señor Héctor Hugo Falconí Escobar, con procuración judicial del señor Jun Sik Shin, presentó una acción de incumplimiento en contra de la sentencia 200-16-SEP-CC emitida dentro de la causa 2120-11-EP.
12. Por sorteo electrónico de 11 de abril de 2022, la sustanciación de la causa fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

13. El 17 de octubre de 2023, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento de la causa y requirió al señor Jun Sik Shin que informe si se ha dado el cumplimiento de la sentencia 200-16-SEP-CC.
14. Mediante escrito de 19 de octubre de 2023, el señor Héctor Hugo Falconí Escobar, con procuración judicial otorgada por el señor Jun Sik Shin, informó a esta Corte que no se ha dado cumplimiento con la sentencia.

2. Competencia

15. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con los artículos 436, número 9, de la Constitución de la República y los artículos 162 al 165 de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Argumentos del accionante

16. El accionante realiza un recuento de los antecedentes del proceso de origen. Asimismo, detalla la fundamentación que tuvo la Corte Constitucional en la sentencia 200-16-SEP-CC emitida dentro de la causa 2120-11-EP. Por consiguiente, indicó que la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Luis Antonio Rodríguez Zambrano:

que fuera resuelta en su momento por los jueces Constitucionales a la época, debería a la fecha de hoy, ser subsanada con nuestras pretensiones legales que se ordenó oportunamente, sin embargo hasta la fecha de hoy, inexplicablemente, NO se ha cumplido con el mandato Constitucional; y el Ciudadano LUIS ANTONIO RODRIGUEZ ZAMBRANO, hasta la presente fecha permanece ilegalmente en posesión del bien inmueble, haciendo Caso Omiso [sic] a vuestra decisión, y perjudicándonos de sobremanera. Y desde luego que No podía ejecutarse [sic] la sentencia, ya que Sorprendentemente, la Autoridad Inferior [sic], me refiero al Señor Juez Primero de lo Civil y Mercantil de Manabí, con sede en la ciudad de Portoviejo, hasta la presente fecha No ejecuto [sic] el mandato Legal y Constitucional, ocasionándome además del tiempo transcurrido de la causa, graves perjuicios económicos [sic].

17. Por otro lado, el accionante indica que:

llegará a su conocimiento señores Jueces [sic] de la Corte Constitucional que con fecha 22 de JUNIO del 2016, la Corte Constitucional resolvió mediante sentencia número 379-17-SEP-CC, CASO número 2283-16-EP, declarar específicamente en su punto uno y dos lo siguiente:
1.-DECLARAR QUE NO EXISTE VULNERACION DE DERECHOS

CONSTITUCIONALES 2.- NEGAR LA ACCION EXTRAORDINARIA DE PROTECCION PLANTEADA 3.- NOTIFIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE De esta sentencia se ha hecho caso omiso, la Autoridad Inferior [sic], en este caso el JUZGADO PRIMERO DE LO CIVIL DE MANABI, razón por la cual: SOLICITO: se ponga fin a esta aberración judicial que ha causado desconfianza en la Justicia Ordinaria [sic], angustia y gastos económicos al compareciente y se requiera a la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, al Cumplimiento Inmediato de la Sentencia Constitucional [sic] antes referida, a efectos de garantizarme mi legítimo Derecho a la Defensa [sic], proveyéndome: LA DECISIÓN DE LOS JUECES CONSTITUCIONALES. Por lo que se deberá ejecutar además las medidas necesarias para hacer efectiva su decisión. (Énfasis en el original)

4. Cuestión previa

18. El artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República reconoce como parte de las atribuciones de la Corte Constitucional, “*conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales*”. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos que dispone la Corte Constitucional para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas.¹
19. En la causa *in examine*, el accionante alega el incumplimiento de la sentencia 200-16-SEP-CC emitida dentro de la causa 2120-11-EP dictada el 22 de junio de 2016 por esta Corte Constitucional, a través de la cual se resolvió negar la acción extraordinaria de protección propuesta por el señor Luis Antonio Rodríguez Zambrano.
20. Por otro lado, conforme el párrafo 17 *supra*, el accionante menciona en su demanda a la sentencia 379-17-SEP-CC, dentro del caso número 2283-16-EP. En tal sentido, este Organismo evidencia que por un *lapsus calami* se hace erróneamente referencia a la causa número 2283-16-EP ya que el accionante indica que esta sentencia fue emitida el 22 de junio de 2016 y su decisorio era desestimar la causa. Cuestiones que responden a la causa 2120-11-EP y no a la 2283-16-EP, por lo que el análisis se circunscribirá a la sentencia 200-16-SEP-CC emitida dentro de la causa 2120-11-EP.
21. Así pues, este Organismo ha señalado que, en general, no procede la acción de incumplimiento respecto de una sentencia o resolución desestimatoria, pues la misma no contiene medidas de reparación o disposiciones que deban ser cumplidas o ejecutadas, por lo que no cabe exigir su cumplimiento.²

¹ CCE, sentencia 29-20-IS/20, 1 de abril de 2020, párr. 67.

² CCE, sentencia 43-21-IS/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 25.

22. En esa línea, esta Corte observa que al negar la causa 2120-11-EP la decisión no contiene una medida que sea exigible a un sujeto u órgano en específico, y que pueda ser objeto de la presente acción de incumplimiento.³ De igual manera, esta Magistratura ha establecido que la acción de incumplimiento debe activarse específicamente para garantizar el cumplimiento de obligaciones concretas emitidas en decisiones provenientes de garantías jurisdiccionales y procesos constitucionales, ya que la finalidad de la acción responde a garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva en la dimensión de la ejecución integral de las sentencias en materia constitucional. De igual forma, estas obligaciones deben contener un mandato específico de hacer o no hacer para sujetos específicos.⁴
23. En consecuencia, esta Corte concluye que la presente acción es improcedente al pretender exigir el cumplimiento de una disposición no contenida en una sentencia desestimatoria de una acción extraordinaria de protección.
24. Finalmente, esta Corte hace un llamado de atención a la defensa técnica del accionante por no observar el objeto de la acción de incumplimiento, toda vez que se presentó esta acción sin ningún fundamento y sobre una decisión desestimatoria, dejando en evidencia que esta demanda se encuentra en franca contradicción con las normas constitucionales y legales, lo que podría considerarse un abuso del derecho.

5. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento de protección 56-22-IS.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

³ CCE, sentencia 32-20-IS/20, 12 de mayo de 2020, párr. 25.

⁴ CCE, sentencia 13-21-IS/23, 7 de junio de 2023, párr. 20.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 01 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

5622IS-60860

**Caso Nro. 56-22-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves nueve de noviembre de dos mil veintitrés, 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 83-22-IS/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2023

CASO 83-22-IS

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

SENTENCIA 83-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada ante la Corte Constitucional respecto de la sentencia de 23 de octubre de 2020 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y del auto de 05 de octubre de 2021 dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, por cuanto el accionante no cumplió con los requisitos para presentar dicha acción de forma directa ante este Organismo.

1. Antecedentes procesales

1. El 07 de agosto de 2020, José Vicente Vera García (“**accionante**”) presentó una acción de protección con contra de la Dirección General de Aviación Civil (“**entidad accionada**”) por la terminación de su nombramiento provisional. El proceso recayó para conocimiento de la Unidad Judicial Civil, con sede en la parroquia Quitumbe, del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”).¹
2. Mediante sentencia de 02 de septiembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial negó la acción de protección planteada por considerar que la misma era improcedente. El accionante interpuso recurso de apelación en contra de esta sentencia.
3. La Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) mediante sentencia de 23 de octubre de 2020 aceptó parcialmente el recurso de apelación; revocó la sentencia impugnada; declaró la vulneración de derechos constitucionales del accionante; y, dispuso varias medidas de reparación.² La entidad accionada interpuso recurso de

¹ Proceso signado con el número 17233-2020-02377.

² Como medidas de reparación dispuso:

i) El reintegro inmediato del accionante, en respeto a la temporalidad de su nombramiento provisional extendido con acción de personal Nro. RRHH-2017-0214 de 30 de mayo de 2017, en calidad de Abogado 1, en la Dirección General de Aviación Civil, hasta que exista el ganador del concurso de méritos y oposición para llenar la vacante de dicho puesto, en estricto cumplimiento del orden jurídico

ampliación y aclaración en contra de esta sentencia; pedido que fue negado con auto de 25 de noviembre de 2020.

4. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal Distrital**”) dentro del proceso de reparación económica,³ el 05 de octubre de 2021 ordenó a la entidad demandada el pago de USD\$ 20.342,50, que corresponden a las remuneraciones, décima tercera remuneración 2019-2021, décima cuarta remuneración 2019-2021 y fondos de reserva 2019-2021; también dispuso que se traslade el valor de USD \$ 3.915,40 al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) por aportes personales y patronales.
5. El Tribunal Distrital a través de varias providencias, dispuso a la entidad demandada el cumplimiento del auto resolutorio de mandamiento de ejecución de 05 de octubre de 2021. Mediante auto de 04 de marzo de 2022 el Tribunal Distrital, ante el pago parcial efectuado por la entidad demandada, dispuso que cancele la diferencia al accionante del valor de USD\$ 4.283,10. Posteriormente, el Tribunal Distrital mediante auto de 21 de marzo de 2022, dispuso que “En atención al escrito que se atiende y de forma previa a dictar lo que en derecho corresponda, se dispone a la entidad legitimada pasiva Dirección de Aviación Civil, cumpla lo ordenado en auto de sustanciación de fecha 04 de marzo de 2022, las 10h26 [...]”.
6. En auto de 07 de abril de 2022, el Tribunal Distrital señaló y dispuso lo siguiente:

Este Tribunal atreves (sic) de los decretos de 25 noviembre del 2021; 12 de enero; 04 de marzo y 21 de marzo de 2022, ha ordenado a la entidad legitimada pasiva Dirección General de Aviación Civil, dé fiel cumplimiento al auto de mandamiento de ejecución de reparación económica de 05 de octubre de 2021, sin que hasta la emisión del presente auto la entidad en mención haya puesto en conocimiento el cumplimiento del mismo.- En consecuencia y por medio de la Secretaría de la causa ofíciase a la Corte Constitucional del Ecuador con los antecedentes expuestos, con el fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 22 numeral 2 y 164 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

7. Mediante auto de 06 de mayo de 2022, el Tribunal Distrital, indicó que “En atención al escrito que se provee [presentado por el legitimado activo José Vicente Vera García] y revisados que han sido los recaudos procesales se evidencia que lo solicitado por el

que rige la materia. ii) Se cancelen las remuneraciones que ha dejado de percibir desde su salida, incluidos beneficios de orden legal, aportes al IESS, pago de fondos de reserva [...].

³ Proceso signado con el número 17811-2021-00700.

recurrente se encuentra atendido conforme decreto inmediato anterior, para lo cual se dispone estar sujeto a lo dispuesto en decreto en mención”.⁴

8. El 16 de mayo de 2022, José Vicente Vera García presentó, directamente ante la Corte Constitucional, acción de incumplimiento alegando el incumplimiento de la sentencia de 23 de octubre de 2020, emitida por la Sala Provincial y del auto resolutorio y mandamiento de ejecución de 5 de octubre de 2021,⁵ dictado por el Tribunal Distrital.⁶
9. En virtud del sorteo electrónico efectuado el 16 de mayo de 2022, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento mediante auto de 12 de octubre de 2023; y, solicitó a la Unidad Judicial, al Tribunal Distrital y a la entidad demandada que remitan en el término de 5 días un informe acerca del alegado incumplimiento.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

11. El accionante relata los antecedentes del proceso de acción de protección y del de reparación económica sustanciado ante el Tribunal Distrital, detallando respecto de este

⁴ Si bien a través del auto de 07 de abril de 2022, el Tribunal Distrital dispuso que se oficie a la Corte Constitucional a fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 22 numeral 2 y 164 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en este Organismo no existe constancia del ingreso de algún oficio del Tribunal Distrital, ni tampoco que se haya remitido el proceso de reparación económica.

⁵ El accionante se refiere al auto de “23 de octubre de 2021” no obstante el auto es de fecha 05 de octubre de 2021.

⁶ En la certificación de la Secretaría General de la Corte Constitucional de 19 de mayo de 2022 consta que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; sin embargo, se deja constancia que la causa tiene relación con el caso 57-22-IS.

Conforme se desprende de la revisión de la causa 57-22-IS, el juez de la Unidad Judicial Civil, con sede en la parroquia Quitumbe, del Distrito Metropolitano de Quito, mediante auto de 21 de febrero de 2022, dispuso remitir el original del expediente a la Corte Constitucional del proceso 17233-2020-02377, con la finalidad de que conozca la petición de incumplimiento y sanción planteado por José Vicente Vera García; así también, para dicho efecto adjuntó el respectivo informe.

último proceso, varias providencias dictadas por el referido Tribunal con posterioridad al auto resolutorio y mandamiento de ejecución. Señala que el Tribunal Distrital en reiteradas ocasiones ha concedido extensiones del plazo para el cumplimiento del auto resolutorio y mandamiento de ejecución, y la parte accionada no ha dado cumplimiento a lo ordenado.

12. Menciona que en varias ocasiones solicitó al Tribunal Distrital se ordenen medidas de ejecución en contra de la entidad demandada a fin de que dé cumplimiento total a la medida de reparación ordenada por la Sala Provincial.
13. Agrega que el 30 de marzo de 2022 solicitó al Tribunal Distrital que se remita el expediente a la Corte Constitucional a fin de que se dé inicio al trámite de incumplimiento de sentencias constitucionales; no obstante, menciona que esta

“[s]olicitud hasta la presente fecha no ha sido cumplida por el Tribunal; únicamente el 12 de abril de 2022 y el 06 de mayo de 2022, se puede verificar en el sistema SATJE de la Función Judicial, que se remitió oficio a la Corte Constitucional, pero no el expediente ni se emitió el respectivo informe justificativo en la regla jurisprudencial contenida en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, emitida dentro del caso No. 0024-10-IS por la Corte Constitucional. Si bien la Dirección General de Aviación Civil, cumplió parcialmente su obligación con el compareciente aún mantiene un valor pendiente [...] y las obligaciones correspondientes con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social [...]”.

14. En virtud de lo señalado, el accionante expone que presenta la acción de incumplimiento por la defectuosa ejecución del proceso de reparación económica por parte del Tribunal Distrital; solicita se ordene la remisión del expediente; se oficie al IESS con el auto resolutorio y mandamiento de ejecución a fin de que ejerza las acciones de cobro respectivas; que se remita el proceso a la Fiscalía General del Estado para que se inicien las investigaciones respectivas por el delito de incumplimiento de órdenes legítimas; se ordene el inicio del proceso de destitución del director general de Aviación Civil y/o servidores responsables; se sancione a la entidad accionada con una multa compulsiva y progresiva diaria; y que, se ponga en conocimiento del Consejo de la Judicatura, las actuaciones del Tribunal Distrital, a fin de que ejerzan la acción disciplinaria respectiva.

3.2. Informe de las autoridades judiciales accionadas y de la entidad demandada en el proceso de acción de protección

15. Hasta la presente fecha, la Unidad Judicial, el Tribunal Distrital y la entidad demandada no han remitido su informe sobre el presunto incumplimiento.

4. Cuestión previa

16. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC⁷. Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.
17. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de la persona afectada; (ii) directamente ante la Corte Constitucional; (iii) respecto de la actuación del Tribunal Distrital en el proceso de reparación económica. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿El accionante cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

18. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).⁸
19. Por su parte, el artículo 163 de la LOGJCC establece que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. En la misma línea, este Organismo ha determinado que *la jueza o juez ejecutor es el competente* para remitir el expediente ante

⁷ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

⁸ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

la Corte Constitucional junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión.⁹

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

[...] la persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante dicho órgano jurisdiccional, previo a ejercer la acción de incumplimiento para ante la Corte Constitucional [...] el ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.¹⁰

- 21.** Conforme a estas normas, la persona afectada debe solicitar al *juez ejecutor* que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que, la persona afectada haya impulsado el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor y cuando haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión.
- 22.** De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los *jueces de instancia que conocieron la garantía*¹¹. En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.¹²
- 23.** En esta línea, en la sentencia 8-22-IS/22, esta Corte Constitucional estableció que solamente las autoridades judiciales de primera instancia son las encargadas de la ejecución de las sentencias que provienen de garantías jurisdiccionales¹³. Los tribunales distritales contenciosos administrativos son competentes únicamente para cuantificar el

⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 30.

¹⁰ *Ibid*, párrs. 35 y 36.

¹¹ *Ibid*, párrs. 25 y 27.

¹² CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

¹³ En esta sentencia, la Corte Constitucional se alejó explícita y argumentadamente de las reglas (b.12, b.13, b.14) establecidas en la sentencia 011-16-SIS-CC, en la que se afirmó que los tribunales de lo contencioso administrativo eran competentes para la ejecución de las medidas de reparación económica que hayan ordenado.

monto de la reparación económica mediante auto y remitirlo a la autoridad judicial ejecutora para que esta verifique su cumplimiento integral.¹⁴

24. Ahora bien, para resolver el problema jurídico planteado, la Corte verifica que:

24.1. La acción de protección recayó en conocimiento de la Unidad Judicial Civil, con sede en la parroquia Quitumbe, del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha; y, mediante sentencia de 02 de septiembre de 2020 el juez de la referida Unidad Judicial negó la acción de protección.

24.2. La sentencia que aceptó la acción de protección y fijó las medidas de reparación integral fue emitida el 23 de octubre de 2020 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

24.3. Entre las medidas ordenadas en esta sentencia, consta la siguiente: “ii) Se cancelen las remuneraciones que ha dejado de percibir desde su salida, incluidos beneficios de orden legal, aporte al IESS, pago de fondos de reserva; para el efecto se procederá conforme dispone el artículo 19 de la LOGJCC”.

24.4. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, cuantificó la medida de reparación económica ordenada en sentencia de 23 de octubre de 2020 emitida por la Sala Provincial y ordenó el pago de USD\$ 20.342,50 al accionante y de USD\$ 3.915,40 al IESS, mediante el auto resolutorio emitido el 05 de octubre de 2021. Luego de esto, mediante autos de 04 y 21 de marzo de 2022, el Tribunal Distrital dispuso que se cancele la diferencia al accionante de USD\$ 4.283,10; valor respecto del cual persistiría el supuesto incumplimiento.

25. De lo expuesto, se verifica que la autoridad judicial que emitió la sentencia que dispuso las medidas de reparación integral es la Sala Provincial; y el juez de la Unidad Judicial, al ser la autoridad judicial de primera instancia, es la encargada de la ejecución de la medida de reparación económica cuantificada en el auto de 05 de octubre de 2021.

26. A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, constituye un requisito que para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución,

¹⁴ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 27.

que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional; no obstante, en su lugar el accionante requirió al Tribunal Distrital, que no es la autoridad ejecutora, que eleve a conocimiento de este Organismo el incumplimiento de la entidad demandada.

27. Al incumplirse este requisito en esta causa, ello constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación del Tribunal Distrital.

5. Decisión

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

1. *Desestimar* la acción de incumplimiento.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 01 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



8322IS-606fc



Caso Nro. 83-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles ocho de noviembre de dos mil veintitrés, 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 2254-17-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2023

CASO 2254-17-EP

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

SENTENCIA 2254-17-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia emitida por la Corte Nacional de Justicia en el decurso de un proceso penal por peculado. La Corte analiza el derecho al debido proceso en las garantías de la motivación y a la prohibición del doble juzgamiento para concluir que ha existido una vulneración al *non bis in idem*.

1. Antecedentes procesales

1. El 30 de junio de 2011, el Juzgado Primero de Garantías Penales de Cotopaxi (“**Juzgado Primero**”) dictó auto de sobreseimiento definitivo a favor de Rosa Mercedes Aroca Vega (“**procesada**”) en el contexto de un proceso penal por el delito de peculado,¹ tipificado en el artículo 257 del Código Penal,² y, por consiguiente, dejó sin efecto las medidas cautelares impuestas. De esta decisión la Contraloría General del Estado (**CGE**), el director regional de la Procuraduría General del Estado y la Fiscalía General del Estado, a través de la Agente Fiscal 2 de Personas de Cotopaxi, interpusieron recurso de apelación.

¹ Mediante examen especial DR9-006-2010 realizado por la Dirección Regional 9 de la Contraloría General del Estado se conoció que, analizando los anticipos de sueldo a funcionarios y servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado de Latacunga (**GAD**), estos no fueron contabilizados y descontados por los años 2006 y 2007. Además, se identificó que Rosa Mercedes Aroca Vega, Contadora General del GAD, dispuso al señor Edison Calvopiña Chanatasig, haga el anticipo de sueldo a favor de ella por USD 3.000,00 dólares, mediante transferencia 337 de 13 de agosto de 2007, sin que esta transacción sea registrada; también, mediante un cheque (40895), el 28 de noviembre de 2006, por concepto de anticipo recibió USD 500,00 dólares que tampoco fue registrado, ocasionando un perjuicio para el GAD. El Juzgado Primero consideró que no se cumplieron expresamente los elementos constitutivos del tipo penal de peculado, ya que incluso el alcalde de ese entonces dirigía peticiones al área financiera para solicitar anticipos de sueldo. El proceso penal fue signado con el número 2011-0370.

² Artículo 257: Serán reprimidos con reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años, los servidores de los organismos y entidades del sector público y toda persona encargada de un servicio público, que, en beneficio propio o de terceros, hubiere abusado de dineros públicos o privados, de efectos que los representen, piezas, títulos, documentos, bienes muebles o inmuebles que estuvieren en su poder en virtud o razón de su cargo, ya consista el abuso en desfalco, disposición arbitraria o cualquier otra forma semejante. La pena será de reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años si la infracción se refiere a fondos destinados a la defensa nacional

2. El 10 de agosto de 2011, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi (“**Sala Provincial**”) resolvió revocar el auto de sobreseimiento impugnado y, en su lugar, dictó auto de llamamiento a juicio contra la procesada.³ Además, dispuso el restablecimiento de las medidas cautelares de carácter personal dictadas por el juez inferior.⁴
3. El 09 de noviembre de 2012, el Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi⁵ (“**Tribunal Penal**”) declaró culpable a Rosa Mercedes Aroca Vega, como autora del delito tipificado en el artículo 257 del Código Penal, en concordancia con el artículo 42 *ibidem*, y le impuso una pena privativa de libertad de cuatro años de reclusión mayor ordinaria. Sin embargo, al haber justificado los atenuantes de los artículos 29 y 72 del Código Penal (“**CP**”), modificó y rebajó la pena a tres años de prisión correccional. De esta decisión, la procesada interpuso recurso de ampliación, que fue negado con fecha 28 de noviembre de 2012. Posteriormente, la procesada presentó recurso de apelación y de nulidad.
4. El 23 de enero de 2013, una nueva conformación de jueces de la Sala Provincial declaró la nulidad de lo actuado por el Tribunal Penal desde la audiencia de juzgamiento y retrotrajo el proceso hasta la convocatoria a la audiencia de juicio.⁶ Cabe recalcar que, en este punto, con fecha 14 de julio de 2014, se dictó una sentencia condenatoria de primer nivel contra la procesada dentro del caso 05241-2012-0007, también por el delito de peculado, en virtud del informe denominado vr9015-2010 de CGE.⁷
5. El 28 de septiembre de 2015, una nueva conformación del Tribunal Penal,⁸ en sentencia, condenó a la procesada en calidad de autora del delito de peculado de acuerdo con el artículo 257 inciso primero del Código Penal y le impuso una pena atenuada de cuatro

³ La Sala Provincial consideró que existieron presunciones graves y fundadas sobre la existencia material del delito de peculado, al analizar que hubo presuntas manipulaciones al sistema para eliminar a propósito nombres de los registros que contenían los asientos contables de los anticipos a Rosa Mercedes Aroca Vega, con un claro abuso de los fondos públicos.

⁴ Presentación periódica ante la autoridad judicial como alternativa a la prisión preventiva.

⁵ En esta etapa, el proceso fue signado con el número 2011-0127.

⁶ La nulidad se dio en razón de que la sentencia reducida a escrito fue suscrita por un juez que no intervino en la etapa de juicio por lo que consideraron que esto transgredió el debido proceso y el derecho a la defensa. En este sentido, el artículo 335 del entonces vigente Código de Procedimiento Penal (“**CPP**”), establecía que, cuando se interponen ambos recursos (apelación y nulidad), la Sala Provincial debe resolver en primer término el de nulidad y, solo de ser desechado este, se resolverá la apelación.

⁷ Este informe se refería a una supuesta alteración de información por parte de la procesada en las aplicaciones informáticas contables del GAD Municipal de Latacunga.

⁸ En esta instancia el proceso fue signado con el número 05241-2011-0127

años de reclusión mayor ordinaria.⁹ El monto respecto al perjuicio económico por el peculado cometido fue de USD 4180,20, mismo que se declaró como pagado por la procesada.¹⁰ Además, la acusación particular¹¹ fue declarada en abandono al no comparecer a la audiencia de juzgamiento. Frente a esta decisión, la procesada interpuso recurso de apelación.

6. El 09 de junio de 2016, la Sala Provincial rechazó el recurso de apelación planteado por la procesada y ratificó la sentencia condenatoria subida en grado.¹² Se especificó que la procesada, al tener más de sesenta años de edad, cumpliría su pena en un establecimiento destinado a la prisión correccional.¹³ De esta decisión, la procesada interpuso recurso de casación.
7. El 29 de mayo de 2017, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia¹⁴ (“**Sala Nacional**”), en sentencia, declaró improcedente el recurso de casación.¹⁵ El 04 de julio de 2017, la Sala Nacional desestimó también la solicitud de aclaración solicitada por la procesada.¹⁶
8. El 26 de julio de 2017, Rosa Mercedes Aroca Vega (**la accionante**) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación dictada el 29 de mayo de 2017.

⁹ Conforme a los artículos 29 y 72 del Código Penal, haber estado presente en el juicio y colaborado con el mismo y remediar el daño producido, además de haber obrado impulsada por motivo particular de valor moral como era salvar la vida de su esposo. Esta nueva conformación del Tribunal Penal, si bien aplicó las mismas atenuantes que la anterior sentencia que fue anulada, no determina los motivos para el cambio de la sanción impuesta en comparación con la anterior sentencia.

¹⁰ La sentencia estableció que, con fecha 20 de noviembre de 2009 mediante depósito, la procesada canceló dicho monto y, por ende, no se dispuso pago alguno.

¹¹ Presentada por los representantes legales de la Municipalidad de Latacunga.

¹² La Sala Provincial consideró que, en primer lugar, no ha existido doble juzgamiento pues no le corresponde pronunciarse sobre otras causas que se despachan en otras salas, aunque señala: “es menester dejar sentado que de un mismo informe se informa que nacen dos procesos, el uno por no registrar los préstamos para su descuento, y el otro, por presunta manipulación del sistema informático para no registrar dichos préstamos”. A su vez, estableció que no se ha enervado la existencia del tipo penal de peculado.

¹³ Ley reformativa del Código Penal, artículo 57. Registro Oficial 45, del 23 de junio de 2005.

¹⁴ En casación la causa fue signada con el número 17721-2016-0937.

¹⁵ La Sala Nacional analizó los argumentos esgrimidos por la procesada y consideró que no se han justificado los errores de derecho.

¹⁶ Posterior a esta actuación, con fecha 29 de octubre de 2018, dentro del proceso 05241-2012-0007, se declaró el abandono del recurso de apelación de Rosa Mercedes Aroca Vega, al no haber comparecido la misma a la audiencia respectiva o fundamentado su recurso, confirmando la decisión emitida el 14 de julio de 2014 del párrafo 4 *ut supra*.

9. El 01 de marzo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección planteada y por sorteo de 14 de marzo de 2018 su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Pamela Martínez Loayza.
10. Una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo de 12 de noviembre de 2019, le correspondió su sustanciación; por lo que, en auto de 18 de marzo de 2022, avocó conocimiento de la causa y solicitó el correspondiente informe de descargo.

2. Competencia

11. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (**CRE**); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

3. Alegaciones y fundamentos de las partes

3.1 Pretensión y fundamentos de la acción

12. La accionante alega como vulnerados los derechos al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, presunción de inocencia, favorabilidad de aplicación de normas sancionatorias, debida proporcionalidad entre infracciones y sanciones penales, prohibición de doble juzgamiento y motivación (art. 76 numerales 1, 2, 5, 6 y 7 literales i) y l) CRE). Además, hace mención a los principios establecidos en el Código Orgánico de la Función Judicial ("**COFJ**") respecto a la interpretación de normas, buena fe procesal, verdad procesal, establecidos en los artículos 26, 27 y 29 respectivamente.
13. Señala que se iniciaron dos procesos penales en su contra por los mismos hechos, los que se aperturaron a raíz de dos informes que emitió la CGE que identificaron indicios de responsabilidad penal.¹⁷

¹⁷ Causas 05241-2012-0007 y 05241-2011-0127, este último el proceso que ahora se conoce a través de la acción extraordinaria de protección.

14. Sostiene que los jueces “asumen la calificación formal de dicho órgano de control como causa de enjuiciamiento, sus informes como causas materiales del doble enjuiciamiento, mas no los hechos que dieron origen a dicho informe”. En este sentido, asevera que “Fiscalía debió haber ejercido la acción penal pública en mi contra concentrando sus investigaciones en un solo procedimiento y/o expediente fiscal; no en dos como se encuentra haciéndolo” (sic). Enfatiza que los “actos presuntamente constitutivos de infracción penal conforman o resultan atribuibles a la misma conducta (concurso ideal de infracciones), a la misma causa, a los mismos hechos”.

15. Alega que la pena impuesta en el proceso penal vulnera el principio de proporcionalidad de las sanciones

en virtud de que la sanción que me impusieron es inconsistente con los elementos aportados al proceso sobre circunstancias atenuantes de mi responsabilidad penal, sobre la base de un error consistente en que la reducción de la pena excluye la rebaja de la misma; también es inconsistente con la sanción impuesta a los otros procesados; también es inconsistente con mi condición de salud mental y física; también es inconsistente con el presunto objeto de la infracción (monto del presunto perjuicio recibido); y también es inconsistente con la finalidad constitucional de la pena (prevención general).

16. Por lo que, considera que la decisión impugnada vulnera la garantía de la motivación al ser incompleta e imprecisa, pues sus fundamentos respecto a su estado de salud física y mental no fueron considerados al momento de determinar la pena.

17. Por todo lo expuesto, solicita se declare la vulneración de los derechos constitucionales y principios sustentados en su demanda y se ordene una reparación integral que incluya (i) dejar sin efecto la sentencia impugnada, (ii) que el mismo tribunal conozca el recurso de casación desde la audiencia y expida una nueva decisión judicial; (iii) medidas de no repetición; (iv) reparación económica de conformidad con el artículo 19 de la LOGJCC.

3.2 Fundamentos de la Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia

18. El 24 de marzo de 2022, la secretaria relatora de la Sala de la Corte Nacional de Justicia informa que los magistrados que emitieron la decisión dejaron de ser jueces “pues, en su momento fueron reemplazados en los diversos procesos de renovación parcial dispuestos por el Consejo de la Judicatura”.

4. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1 Análisis constitucional

19. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que estos dirigen sobre la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental.¹⁸
20. En la sentencia 1967-14-EP/20, esta Corte se pronunció respecto de la carga argumentativa en las acciones extraordinarias de protección y estableció criterios para dilucidar cuándo existe una argumentación completa. De acuerdo con la sentencia referida, un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica que muestre porque la acción o la omisión acusada vulnera un derecho constitucional.¹⁹
21. Este Organismo ha señalado que la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo; en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.²⁰
22. En la presente acción, de los argumentos expuestos por la accionante, se evidencia que, si bien estos se refieren a una presunta vulneración al derecho constitucional al debido proceso en la garantía de debida proporcionalidad entre infracciones y sanciones penales, no formula argumentos específicos sobre la forma en la que se habría producido la vulneración de este derecho. Con lo cual, después de haber realizado un esfuerzo razonable, este Organismo no encuentra una argumentación completa respecto a este derecho y no es posible abordarlo.

¹⁸ De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia 1967- 14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica). CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 17 y 18.

¹⁹ CCE, sentencia 1967-14EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

²⁰ *Ibid*, párr. 21.

- 23.** Ahora bien, respecto de las supuestas vulneraciones al derecho al debido proceso en sus garantías de la aplicación de normas y derechos de las partes, presunción de inocencia, prohibición de doble juzgamiento, en concordancia con los principios de interpretación de normas procesales, buena fe procesal y favorabilidad se centran en que la fiscalía debió ejercer la acción penal pública concentrando las diferentes investigaciones en un solo procedimiento y no en dos distintos; razón por la cual estima que la Sala Nacional en su sentencia afectó su derecho a no ser juzgado dos veces por los mismos hechos. De modo que, para evitar la reiteración argumentativa, esta Corte analizará este cargo exclusivamente a partir del derecho a la defensa en la garantía de *non bis in idem*, conforme al siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de 29 de mayo de 2017 dictada por la Sala Nacional vulneró el derecho a la defensa en la garantía de no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia debido a que ya existía una sentencia previa sobre los mismos hechos y el mismo ilícito que condenó a la accionante?**
- 24.** Ahora, en cuanto a los argumentos relativos al debido proceso en la garantía de motivación, la accionante sostiene que la Sala vulneró su derecho puesto que los cargos que fundamentaron su recurso de casación no fueron tomados en cuenta en la sentencia de la Sala Nacional. Por lo que, esta Corte analizará este cargo a la luz del siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de la Sala Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por configurarse el vicio de incongruencia frente a las partes, al no haber respondido todos los cargos casacionales presentados por la accionante?**

4.2 Resolución de los problemas jurídicos

4.2.1. ¿La sentencia de 29 de mayo de 2017 dictada por la Sala Nacional vulneró el derecho a la defensa en la garantía de no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia debido a que ya existía una sentencia previa sobre los mismos hechos y el mismo ilícito que condenó a la accionante?

- 25.** De conformidad con el cargo que dio origen a este problema jurídico -véase el párrafo 13 *ut supra*- la vulneración al derecho constitucional se habría producido porque la accionante fue condenada por la Sala Nacional el 29 de mayo de 2017, pese a que ya había sido condenada por los mismos hechos en la causa 05241-2012-0007.

- 26.** El derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa (*non bis in ídem*), es una garantía del debido proceso que se encuentra plasmada en el artículo 76 numeral 7 literal i) de la CRE, mismo que prescribe:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...]

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías [...]

i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia.

- 27.** El principio de *non bis in ídem* consiste en una garantía que prohíbe el doble juzgamiento. Este principio se refiere, generalmente, a cuestiones de índole penal cuyo objetivo se dirige esencialmente a limitar el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. En suma, este principio incluye que no se puedan iniciar dos investigaciones penales por los mismos hechos, ya que ello conllevaría que eventualmente se arribe a dos procesos que tengan los mismos hechos, activando el aparataje estatal para conocer los mismos supuestos que ya están siendo revisados por otra autoridad judicial. Así como también, provocaría que se arribe a dos sentencias que fundamenten su decisión en los mismos supuestos de hecho.

- 28.** Esta Corte ha determinado que, para que este derecho sea invocado como una garantía del debido proceso, es necesario que exista una resolución proveniente de una causa iniciada en un proceso en el cual confluyan cuatro presupuestos: identidad de materia, identidad de sujetos, identidad de hechos e identidad de motivo de persecución.²¹ Corresponde entonces a este Organismo verificar la configuración de estos requisitos.

- 29.** En el presente caso, de la revisión del EXPEL-E-SATJE, se desprende que dentro de la causa 05241-2011-0127, iniciada en contra de Rosa Mercedes Aroca Vega por el delito de peculado se dictó sentencia condenatoria de primera instancia el 28 de septiembre de 2015; posteriormente la sentencia de apelación fue emitida por la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, el 09 de junio de 2016, que ratificó la decisión de primera instancia; y, finalmente, se emitió sentencia de casación -decisión impugnada- el 29 de mayo de 2017. Mientras que en la causa 05241-2012-0007, iniciada también por peculado en contra de Rosa Mercedes Aroca Vega y Edison Vinicio Calvopiña Chanatasig, se emitió una sentencia condenatoria de primera instancia el 14 de julio de 2014 y se convocó a audiencia de apelación el 29 de octubre de 2018, la misma que declaró en abandono del

²¹ CCE, sentencia 1288-15-EP/22, 19 de octubre de 2022, párr. 41.

recurso de apelación por la Corte Provincial de Justicia de Latacunga. Cabe recalcar que, en ambos procesos, el sujeto pasivo de la conducta fue el GAD Municipal de Latacunga. Para tener mayor claridad sobre los dos procesos penales aperturados y juzgados se los resume en el siguiente cuadro:

TABLA 1: Comparación de procesos penales	
Causa penal 05241-0127-2011 ²²	Causa penal 05241-0007-2012
Primera instancia: 28 de septiembre de 2015	Primera instancia: 14 de julio de 2014
Segunda instancia: 09 de junio de 2016	Segunda instancia: 29 de octubre de 2018 (declarada en abandono porque no compareció la recurrente a la audiencia)
Casación: 29 de mayo de 2017	Casación: No interpuesto recurso de casación

- 30.** Como se desprende del cuadro, es claro que existen dos causas penales actualmente resueltas, por lo que, existe *identidad de materia*.
- 31.** Con relación a los sujetos procesales esta Corte encuentra que son los mismos, la acusada en ambos es Rosa Mercedes Aroca Vega, como autora y sujeto activo de la conducta de peculado. Asimismo, la víctima y sujeto pasivo de la conducta es el GAD Municipal de Latacunga. Por lo que, se verifica la existencia de *identidad de sujetos*.²³
- 32.** En cuanto a los hechos, se constata que ambos procesos comparten antecedentes fácticos, por cuanto en la causa 05241-2011-0127 la señora Rosa Mercedes Aroca Vega habría recibido un adelanto de sueldo que no fue registrado en el sistema contable para su posterior descuento; por lo que, no se recuperaron dichos valores. En la causa 05241-2012-0007 Rosa Mercedes Aroca Vega habría alterado información en las plataformas informáticas contables de la institución para disminuir el saldo de los sueldos anticipados. De modo que existe también *identidad de hechos*.²⁴

²² Causa de origen de la presente acción extraordinaria de protección.

²³ En la causa 05241-2012-0007 también existió otro sujeto procesal: el señor Edison Vinicio Calvopiña Chanatasig, a quien le ratificaron su estado de inocencia.

²⁴ Cabe mencionar que, del análisis del expediente, se encuentra que los dos informes de responsabilidad de la CGE también versan sobre los mismos hechos, es así que en el informe con número vr9015-2010, que fue el indicio dentro de la causa 0007-2012, se indica que, tanto Rosa Mercedes Aroca Vega como Edison Vinicio Calvopiña Chanatasig, adulteraron los sistemas informáticos con la finalidad de disminuir el saldo de anticipos de sueldos en favor de la procesada, para evitar que se identifique quien creó y modificó la transacciones a favor de Rosa Mercedes Aroca Vega. Así también, el informe de responsabilidad penal DR9-0006-2010-1182-201024 analizó la entrega de anticipos y sueldos a servidores de la Municipalidad de Latacunga, del que se desprende que Rosa Mercedes Aroca Vega dispuso al señor Edison Vinicio Calvopiña Chanatasig le haga transferencias por concepto de anticipos sin que se haya registrado ni descontado aquello de su rol de pagos, lo que causaría un perjuicio al Estado.

- 33.** Finalmente, ambos casos versaron respecto del cometimiento del ilícito de peculado del artículo 257 del Código Penal. El caso 05241-2012-0007 persigue este delito producto del informe número vr9015-2010²⁵ de la CGE, mientras que el caso 05241-2011-0127, deveniente del informe DR9-0006-2010-1182-2010,²⁶ también de CGE. Por lo que, se evidencia que ambos informes analizaron el posible cometimiento del mismo delito, al enfocarse en hechos conexos relacionados a un mismo periodo de fiscalización, concluyendo que hay *identidad en cuanto al motivo de persecución*.
- 34.** Además, debe evidenciarse que, para la emisión de la sentencia del Tribunal Penal del caso 05241-2011-0127, del que deriva la decisión impugnada dentro de esta acción extraordinaria de protección, ya existía una sentencia condenatoria de primera instancia dentro del caso 05241-2012-0007 (4 años de pena privativa de libertad). A su vez, la sentencia de apelación, de dicha causa, en 2018, obtuvo la calidad de cosa juzgada por la declaratoria de abandono, figura íntimamente relacionada con el *non bis in ídem*.²⁷
- 35.** La Sala Nacional, al conocer el recurso de casación en la causa 05241-2011-0127, pese a la existencia de identidad, evidenciada *ut supra*, en el numeral 6.3.1 de la sentencia impugnada, señala “Primer Cargo: Respecto a la contravención expresa de lo dispuesto en el artículo 76.7.i) de la Constitución de la República del Ecuador”, señala:

[...] los hechos, en la causa No. 0007-2012, se refieren a un examen especial distinto al que es materia de este proceso, ya que la causa No. 0007-2012, el examen especial realizado por la Contraloría General del Estado, se lo identifica como vr9015-2010 determinando indicios de responsabilidad en contra de Edison Calvopiña Chanatasig, analista de sistemas de la I. Municipalidad y de la señora Rosa Mercedes Aroca Vega, estableciéndose la alteración de información en las aplicaciones informáticas contables (...) los hechos que son materia del presente proceso penal y que constan detallados en la sentencia impugnada emitida el 09 de junio de 2016 por la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi indica, que el informe que es materia de esta causa, es el identificado por la Contraloría General del Estado con el No. DR9-0006-2010-1182-2010 (...) se trata de otro informe analizado en otro expediente (...).

²⁵ Este informe estableció que existe alteración de información en las aplicaciones informáticas contables con la finalidad de disminuir el saldo de anticipos de sueldos en USD 19800 dólares a favor de la señora Rosa Mercedes Aroca Vega. Además de que determinó que se ha alterado la base de datos de la aplicación informática para eliminar las pistas de auditoría con la finalidad de evitar que se identifique quien creó y modificó transacciones, en el periodo comprendido del 1 de agosto 2006 al 31 de mayo del 2009.

²⁶ A su vez, este informe analizó los anticipos de sueldos a funcionarios del Municipio de Latacunga, especialmente de Rosa Mercedes Aroca Vega por la cantidad total de USD 3500 dólares, que no fueron contabilizados y descontados como gastos de remuneración del personal y dietas de los concejales, en el periodo comprendido entre el 01 agosto del 2006 hasta el 31 de mayo del 2009.

²⁷ CCE, sentencia 1638-13-EP/19, párr. 47.

- 36.** Adicionalmente, al hacer el análisis correspondiente a lo alegado por la accionante sobre el *non bis in idem*, refirió que

si bien es cierto, existe identidad de personas, no se trata de que la procesada haya sido juzgada dos veces por la misma causa, ya que respecto del proceso 0007-2012, que alude la recurrente como primera sentencia, dictada el 14 de julio de 2014 por el Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, no se encuentra ejecutoriada (...) por ende no existe una sentencia previa, a la que es materia de este juzgamiento [...]

- 37.** Para esta Corte Constitucional es evidente que, cuando la Sala Nacional conoció el recurso de casación interpuesto por la accionante, esta ya tenía conocimiento de la existencia una sentencia de primera instancia que guardaba identidad con el caso que, en ese momento, sustanciaba, pues fue alegado por la accionante tanto en sus argumentos de casación, como a lo largo de la sustanciación del proceso 05241-2011-0127. En este sentido, la regla establecida en el artículo 21.4.b) del CPP, en concordancia con el artículo 5 del mismo cuerpo legal -vigente a la época de los hechos-, establecía que la forma en la que debía procederse con la investigación y judicialización de hechos constituidos por acciones conexas, esto es, las cometidas con unidad de tiempo y lugar, tal como ocurrió en el presente caso, en que las distintas acciones habrían estado orientadas a un único fin, conforme a un plan integrado, debían acumularse e instaurarse un proceso único en contra de la procesada, en siguiendo a lo establecido en la sentencia 1288-15-EP/12.²⁸

- 38.** En relación con este punto, dicha sentencia 1288-15-EP/22 estableció:

[...] Si llegara a interpretarse que hechos que comparten el mismo autor, unidad de tiempo, unidad de lugar y unidad de conducta típica penalmente reprochable, deben ser investigados y judicializados de forma independiente en razón de las distintas acciones u omisiones que componen dichos hechos, no existiría una respuesta –sustantiva o procesal– razonable [...]. Si así procediera, entonces, además de la dificultad vinculada a la justificación de la existencia de antijuridicidad material de la conducta – dividida en las acciones que la componen –, también debería afrontar múltiples juicios simultáneos.

[...] Al mismo tiempo, el impulso de múltiples investigaciones y juicios en contra de una persona por el cometimiento de los mismos hechos, separados en función de los actos u omisiones que los conforman, supone una ventaja arbitraria en favor de la Fiscalía, misma que, en los casos en los que no hubiera progresado el enjuiciamiento, verbigracia, por incumplimiento de requisitos de procedibilidad, podría corregirlo en los siguientes. Lo antedicho, vulnera el principio de igualdad de armas que debe asegurarse entre los sujetos procesales que intervienen en un juicio penal.

²⁸ CCE, sentencia 1288-15-EP/22, 19 de octubre de 2022, párr. 45.

[...] tampoco es razonable explicar que el inicio de varios procesos penales en razón de los mismos hechos responde al número de denuncias presentadas por la CGE. Los informes con indicios de responsabilidad penal emitidos por las entidades públicas de control son una forma en la que la Fiscalía llega a conocimiento de la noticia criminis, empero, este tipo de pronunciamientos no limitan o inciden en la forma en la que la Fiscalía ejerce la acción penal. [...].²⁹

39. Entonces, al haber omitido verificar aquello, la Sala Nacional provocó la vulneración al principio de prohibición de doble juzgamiento. Por estas razones, el ejercicio abusivo de la acción penal pública debió ser corregida oportunamente, para evitar una vulneración al debido proceso.³⁰ En el caso en análisis se consideró y castigó como plural lo que en lo fáctico fue un solo hecho, es decir, se constató la existencia de dos informes que se referían a una misma secuencia de elementos fácticos que arribaron a la conclusión de la posible existencia de un mismo delito ejecutado por la misma persona, contra una misma entidad y en el mismo ámbito de responsabilidad penal. Por consiguiente, correspondía que aquello se corrija oportunamente por las autoridades judiciales en virtud del principio jurídico de prohibición de doble juzgamiento, mismo que impide punir pluralmente a un mismo y único suceso delictivo atribuido a una persona.
40. Por todo lo anterior, al reunir los requisitos para configurar el *non bis in ídem*, esta Corte Constitucional concluye que se ha vulnerado al derecho al debido proceso en la garantía de no ser juzgado dos veces por los mismos hechos y materia.

4.2.2. ¿La sentencia de 29 de mayo de 2017 dictada por la Sala de Casación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por configurarse el vicio de incongruencia frente a las partes al no haber respondido los cargos casacionales presentados por la accionante?

41. El artículo 76, numeral 7, letra l) de la Constitución establece que:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos,

²⁹ CCE, sentencia 1288-15-EP/22, 19 de octubre de 2022, párrs. 36, 37 y 38.

³⁰ *Ibid.* párr. 58; y, sentencia 2195-19-EP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 37

resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados [...].

42. Según la sentencia 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía,³¹ una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente, tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica. En el siguiente sentido:

[...] la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.

43. Esta Corte ha identificado que cuando una argumentación jurídica no contiene esta estructura mínima, entonces adolece de una deficiencia motivacional como la (i) inexistencia, (ii) insuficiencia o (iii) apariencia de motivación. Concretamente respecto de la apariencia, se ha determinado que una argumentación jurídica puede lucir suficiente, pero estar viciada por ser *incongruente* con el debate judicial. Además, la Corte ha dicho que hay incongruencia frente a las partes³² cuando se deja de contestar los argumentos relevantes.³³ Para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto. Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.³⁴

44. La accionante planteó como cargos casacionales los siguientes: 1) contravención expresa del artículo 76.7, literal i CRE sobre el *non bis in idem*; 2) contravención expresa del

³¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, párr. 54.

³² El término “congruencia frente a las partes” ha sido usado por esta Corte en las sentencias 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 71; y sentencia. 953-16-EP, 7 de julio de 2021, párr. 33.

³³ La congruencia frente a las partes es una congruencia argumentativa, alude a las respuestas que el juzgador debe dar a los argumentos (relevantes) de las partes. Este tipo de congruencia difiere de la congruencia procesal, según la cual, toda decisión (decisum) judicial debe aceptar o rechazar todas las pretensiones, es decir, los pedidos (petita) de las partes. La motivación del juzgador, entonces, debe ser argumentativamente congruente; mientras que su decisión debe ser procesalmente congruente (en este segundo sentido, las decisiones pueden ser ultrapetita o infrapetita); de ahí que solo la primera atañe a la garantía de la motivación. Esta Corte ha establecido que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: “i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión” (sentencia 889-20-JP/21, Caso “Derecho al montepío, a la tutela judicial efectiva y juicio de coactiva”, de 10 de marzo de 2021, párr. 110). A la luz de esta estructura, la congruencia procesal, vulneraría –dependiendo del caso– el primer elemento de la tutela judicial efectiva (el derecho al acceso a la administración de justicia), mientras que la congruencia argumentativa vulnera siempre el debido proceso en la garantía de la motivación, es decir, el segundo de los elementos de la tutela judicial efectiva.

³⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86-87.

artículo 22 del COIP, del artículo.76.6 de la CRE sobre el principio de proporcionalidad, y del artículo 76.7, literal l) CRE y sobre el “principio de motivación”; e 3) indebida aplicación del art. 88 numerales 1, 2 y 3 del CCP.

45. Con respecto al primer cargo, contravención expresa 76.7, literal i CRE, la accionante alega que no se habría resuelto su argumento con respecto al *non bis in ídem* por cuanto existen dos causas que habrían surgido de los mismos exámenes especiales de la CGE. En cuanto al segundo cargo, contravención expresa del artículo 22 del COIP, del artículo.76.6 de la CRE sobre el principio de proporcionalidad, y del artículo 76.7, literal l) CRE y sobre el “principio de motivación”, argumentó que, a pesar de que en la sentencia recurrida se realizó un análisis teórico del tipo penal, no se señaló en qué forma influyó en el hecho de que se haya pagado el presunto perjuicio, sobre la existencia de una concurrencia de infracciones y que se dividió la continencia de la causa, sin considerar la dosimetría penal respecto del estado de salud de su esposo. Finalmente, sobre el tercer cargo, la accionante afirma que la aplicación de la sana crítica fue inadecuada al no considerar el acto de la procesada sin haber habido perjuicio al Estado.
46. En relación con todo lo anterior, de la revisión de la decisión impugnada se observa que la Sala de Casación realizó un recuento de los argumentos planteados, tanto por la recurrente como por los otros sujetos procesales. Así, en el numeral sexto de la sentencia de casación se ubican las “Consideraciones del Tribunal de Casación de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito”, apartado en el que, por un lado, se explica la naturaleza del recurso de casación y del tipo penal de peculado y, por otro lado, realiza un análisis de cada uno de los cargos planteados por la recurrente.
47. De esta forma, respecto al primer cargo, como ya se explicó en la resolución del primer problema jurídico, la Sala de Casación sí hace un análisis de lo alegado con respecto a la prohibición de doble juzgamiento. Para ello, identifican que los exámenes de contraloría son distintos y concluyen que no existe identidad objetiva, ni subjetiva en los hechos y concluyen que no hay doble juzgamiento y además indican que, dado que la primera sentencia emitida el 14 de julio de 2014 por el Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi aún no se encontraba ejecutoriada, no existe una vulneración al principio de *non bis in ídem*.
48. Sobre el segundo cargo, la Sala de Casación hace referencia a las reglas de la sana crítica usadas por el tribunal de instancia, dividiendo el análisis en dos acápites diferentes, 6.3.3. y 6.3.4., para explicar los motivos por los cuales considera que la sentencia impugnada está motivada y contiene un análisis de proporcionalidad de la conducta respecto de la

cual se declaró su responsabilidad. En ese sentido, agregan que “no existe concurrencia de infracciones, ya que se trata de dos hechos distintos, en diferentes informes realizados por la Contraloría General del Estado y que, a pesar de haber devuelto o cubierto los valores dispuestos, inclusive con intereses, no enerva su responsabilidad penal”, así como, dada la edad de la accionante, “cumplirá su pena únicamente en un establecimiento destinado a prisión correccional”.

- 49.** Respecto del tercer cargo, la Sala de Casación en el acápite 6.3.2., realiza un análisis sobre la indebida aplicación del artículo 88.1,2,3 del CCP, determinando los motivos por los cuales considera que se ha comprobado conforme a derecho el nexo causal entre la existencia de la infracción y la responsabilidad de la procesada.
- 50.** De lo descrito hasta aquí, se constata que -contrario a lo señalado por la accionante- la Corte Nacional si respondió a cada uno de los argumentos planteados en el recurso de casación; por lo que, existe congruencia frente a las partes. En consecuencia, no se evidencia vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, sin que corresponda a esta Corte verificar correcciones o no de la decisión impugnada.³⁵

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.** Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por Rosa Aroca Vega.
- 2.** Declarar que la sentencia de 29 de mayo de 2017, emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, vulneró la garantía de prohibición de doble juzgamiento reconocido en el artículo 76, numeral 7, literal i) de la Constitución, por lo que se la deja sin efecto.

³⁵ Esta Corte ha determinado que el análisis que corresponde “exige que la motivación sea suficiente, independientemente de si también es correcta, o sea, al margen de si es la mejor argumentación posible conforme al Derecho y conforme a los hechos”, CCE, sentencia 1158-17-EP/21, párr. 28, ver también párrs. 24 y 26.

3. Remitir el expediente a la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia para que, luego del sorteo correspondiente conozcan y resuelvan el recurso de casación interpuesto.
4. Llamar la atención a los jueces y jueza del Tribunal de la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia que intervinieron en la tramitación de la causa 05241-2011-0127, por haber vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de no ser juzgado dos veces por los mismos hechos y materia.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 01 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

225417EP-606fb

**Caso Nro. 2254-17-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles ocho de noviembre de dos mil veintitrés, 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 650-18-EP/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2023

CASO 650-18-EP

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

SENTENCIA 650-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia penal que declara el comiso de un vehículo. Principalmente, declara la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y propiedad, en virtud de que se declaró el comiso de un vehículo utilizado para el cometimiento del delito que no era de propiedad del responsable del delito sino del accionante -que compareció al proceso como tercero- (considerando que los hechos sucedieron antes de las reformas del COIP de 24 de diciembre de 2019).

Además, este Organismo determina que el auto que inadmitió el recurso de apelación no vulneró el derecho a recurrir ya que la decisión se enmarcó en el ordenamiento jurídico, en el cual se limita la presentación del recurso a los sujetos procesales determinados en el artículo 439 COIP.

1. Antecedentes procesales

1. Dentro del proceso penal 07309-2017-00739, el 13 de octubre de 2017, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas de El Oro calificó la flagrancia de Ulbio Fernando Medina Macas por el delito de contrabando tipificado en los numerales 1 y 2 del artículo 301 del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”).¹
2. El 18 de octubre de 2017, Alfonso Bolívar Romero Quezada compareció al proceso señalando que se aprehendió el vehículo de placa ABA8777, el cual no es de propiedad del procesado. Por lo que solicitó que se devuelva el referido vehículo.

¹ COIP, artículo. 301.- “Contrabando. - La persona que, para evadir el control y vigilancia aduanera sobre mercancías cuya cuantía sea igual o superior a diez salarios básicos unificados del trabajador en general, realice uno o más de los siguientes actos, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años, multa de hasta tres veces el valor en aduana de la mercancía objeto del delito, cuando:

1. Ingrese o extraiga clandestinamente mercancías del territorio aduanero.

2. Movilice mercancías extranjeras dentro de la zona secundaria sin el documento que acredite la legal tenencia de las mismas, siempre y cuando no pueda justificarse el origen lícito de dichas mercancías dentro de las setenta y dos horas posteriores al descubrimiento [...]” (Texto vigente a la fecha del proceso, previo a la reforma de 27 de agosto de 2021, Registro Oficial Suplemento 525).

3. El 13 de diciembre de 2017, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas de El Oro resolvió declarar a Ulbio Fernando Medina Macas culpable del delito de contrabando tipificado en los numerales 1 y 2 del artículo 301 del COIP. Principalmente, se determinó la pena privativa de la libertad de tres años, y el comiso del vehículo de placa ABA8777.
4. El 15 de diciembre de 2017, Alfonso Bolívar Romero Quezada -como tercero interesado- interpuso recurso de apelación en relación con la declaratoria de comiso, el cual fue concedido mediante auto de 19 de diciembre de 2017.
5. En audiencia de 22 de enero de 2018, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de El Oro resolvió inadmitir el recurso de apelación de Alfonso Bolívar Romero Quezada, al considerar que no estaba habilitado a presentar el recurso por no ser sujeto procesal, conforme los artículos 439 y 654 del COIP.²
6. El 20 de febrero de 2018, Alfonso Bolívar Romero Quezada (“**accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de primera instancia y la decisión de 22 de enero de 2018.
7. El 25 de junio de 2018, la Sala de Admisión³ de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa. El 11 de julio de 2018, la acción fue sorteada al entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera.
8. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó un nuevo sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
9. En atención al orden cronológico de causas, mediante providencia de 4 de septiembre de 2023, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que, en el término de cinco días, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas de El Oro y la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de El Oro remitan sus informes de descargo. A su vez, dispuso que dentro del mismo término el accionante aclare de quién es la propiedad del vehículo.

² La decisión fue notificada por escrito el 26 de enero de 2018.

³ Conformada por las entonces juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaiza.

10. El 6 y 7 de septiembre de 2023, el accionante presentó documentos relacionados con la propiedad del vehículo, que coinciden con los que constaban en el expediente del proceso de origen. El 2 de octubre de 2023, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas de El Oro presentó su informe de descargo. Por parte de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de El Oro, no se presentó informe alguno dentro del término.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

12. Respecto de la sentencia de primera instancia, el accionante alega la vulneración de los derechos a la propiedad, seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de motivación.
13. Sobre el derecho a la propiedad, el accionante alega que el juez de primera instancia “no tomó en cuenta que no h[a] sido acusado en esta causa ni por Fiscalía ni por el Acusador Particular (SENAE)”, y que a pesar de ello se declaró el comiso del vehículo de placa ABA8777. Agrega que se ha probado que el bien no es del procesado, y que “el propietario del vehículo tampoco ha sido procesado en esta causa. Nuestra legislación no permite el comiso de bienes pertenecientes a un tercero cuando esa persona no ha participado en la infracción”.
14. En relación con el derecho a la seguridad jurídica, el accionante sostiene que se ordenó el comiso del vehículo de su propiedad sin haber sido procesado, y que el artículo 15 del COIP determina que las normas solo se aplicarán a quienes cometen infracciones penales. Asimismo, menciona que, según el artículo 51 del COIP, la pena solo debe aplicarse a las personas como consecuencia de sus acciones u omisiones punibles.
15. Sobre el derecho al debido proceso, el accionante alega que para la declaración del comiso del vehículo ABA8777 no se explica la pertinencia de la aplicación de la norma

del comiso, y “tampoco existe razonabilidad, lógica y comprensibilidad de parte del juzgador respecto a los hechos del caso en concreto con la norma aplicada”.

16. Respecto de la decisión de 22 de enero de 2018, el accionante alega que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva ya que con la inadmisión del recurso de apelación se le dejó en indefensión y se negó “el derecho que tenemos todas las personas del acceso a la justicia y acudir a los órganos jurisdiccionales con el fin de obtener una decisión basada en derecho”.
17. Como pretensión, el accionante solicita que se declare la vulneración de los derechos alegados, que se declare la nulidad parcial de la sentencia de primera instancia en lo referente al comiso del vehículo y que se disponga “su devolución inmediata a su legítimo propietario, así como también [...] se levanten las medidas cautelares que pesen sobre el mismo”. A su vez, solicita que se determine la reparación integral.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

18. En su informe, Jonathan Rodríguez Córdova, juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas de El Oro, se limita a describir las actuaciones procesales y concluye que “no ha realizado algún auto resolutivo dentro de la presente causa relacionado en la materia de la litis”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

19. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto impugnado por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.⁴
20. Considerando que este Organismo estima pertinente que primero se analice la decisión del órgano superior que intervino en el proceso, se iniciará el planteamiento respecto de los argumentos de la decisión de segunda instancia. Así, en el párrafo 16 *supra*, esta Corte verifica que el cargo se basa en que se negó un recurso en el cual el accionante podía defenderse, por lo que se alega que se impidió que exista una tutela judicial efectiva. Al respecto, este Organismo identifica que no existe una justificación que indique por qué la sola negativa de un recurso vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva. Pese a ello, es posible hacer un esfuerzo razonable para analizar el cargo.⁵ Ahora bien, esta Corte

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

⁵ *Ibid.*, párr. 21.

encuentra que la referida argumentación tiene mayor relación con el derecho a recurrir que con el derecho a la tutela judicial efectiva. Por lo que, para el análisis de esta alegación, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿la inadmisión del recurso de apelación interpuesto por el accionante, quien compareció como tercero con interés en el proceso penal, vulneró la garantía de recurrir?**

21. De lo descrito en los párrafos 13 y 14 *supra*, se refleja que el accionante plantea la vulneración de los derechos a la propiedad y seguridad jurídica sobre la base del mismo cargo, esto es, que se declaró el comiso de un vehículo que no era propiedad del procesado. En virtud de ello y considerando que, en el caso concreto, para verificar si se vulneró el derecho a la seguridad jurídica corresponde identificar si hubo una transgresión del derecho a la propiedad por parte de la judicatura accionada, esta Corte considera pertinente plantear el siguiente problema jurídico: **¿la sentencia de primera instancia, al declarar el comiso de un vehículo, vulneró de forma directa e inmediata el derecho a la seguridad jurídica al transgredirse el derecho a la propiedad?**
22. En relación con lo descrito en el párrafo 15 *supra*, se observa que el cargo hace referencia a la falta de explicación de la pertinencia de aplicación normativa, así como la falta de relación de los hechos con la norma aplicada. Sin embargo, los referidos cargos, en realidad, se basan en cuestionar la declaratoria de comiso. De esta manera, esta Corte considera pertinente que ello se aborde en el marco del segundo problema jurídico planteado previamente.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Primer problema jurídico: ¿la inadmisión del recurso de apelación interpuesto por el accionante, quien compareció como tercero con interés en el proceso penal, vulneró la garantía de recurrir?

23. El derecho al debido proceso en la garantía a recurrir se encuentra contemplado en el artículo 76 numeral 7, letra m) de la CRE que prescribe que:

[en] todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

24. La garantía de recurrir el fallo no se limita a la disponibilidad de un recurso en el ordenamiento jurídico, ni a la simple posibilidad formal de interponer un recurso

disponible. La garantía de recurrir el fallo implica “[...] que una decisión judicial sea efectivamente revisada por una autoridad judicial de nivel jerárquicamente superior a la que la dictó, con el fin de corregir posibles errores por parte de la autoridad inferior”.⁶

25. Además, la garantía de recurrir el fallo no es absoluta y su ejercicio se encuentra sujeto a la regulación prevista en la Constitución o la ley, siempre que no se afecte su núcleo esencial⁷ a través de la imposición de una restricción u obstáculo irrazonable para el ejercicio de la garantía de recurrir en el caso concreto.⁸

26. De la revisión del auto que inadmitió el recurso de apelación se encuentra que, en su fundamentación, la Sala consideró:

Nos remitimos a la legislación penal vigente Código Orgánico Integral Penal, que [...] en el Artículo 654 en forma imperativa establece: “El recurso de apelación podrá interponerse por los sujetos procesales, de acuerdo con las siguientes reglas: [...]” Ante disposición expresa de la norma penal invocada corresponde remitirnos al contenido del Art. 439 del Código Orgánico Integral Penal que en forma taxativa establece quienes tienen la calidad de sujetos procesales de un proceso penal: “Art. 439.- Sujetos procesales.- Son sujetos del proceso penal: 1. La persona procesada 2. La víctima 3. La Fiscalía 4. La Defensa”. De las normas legales invocadas se determina que la normativa jurídica que rige en materia penal no es pertinente a la pretensión del compareciente ALFONSO BOLIVAR ROMERO QUEZADA, quien en esta causa penal que recurre no ostenta la calidad de sujeto procesal en los términos que establece el Art. 439 del Código Orgánico Integral Penal, para efectos de que se admita el Recurso de Apelación a la sentencia condenatoria como es la pretensión de la compareciente y que se modifique la misma de forma parcial. [...] [L]a facultad de impugnación, conforme a lo dispuesto en el artículo Art. 654 en relación con el Art. 439 del Código Orgánico Integral Penal deben ejercerse “solo en los casos y formas expresamente establecidos en este Código”. [...] De lo expuesto, se evidencia que dentro de la normativa penal se establecen normas que expresamente determinan las formas de interposición de los recursos por parte de los sujetos procesales; conforme se evidencia, existe normativa previa, clara y pública que expresamente regula la facultad de impugnación en materia penal exclusivamente por quienes tienen la calidad de “SUJETOS PROCESALES”, condición que no ostenta el ciudadano ROMERO QUEZADA ALFONSO BOLIVAR dentro de la causa penal que “recurre” [sic] [...] (énfasis en el original).

27. Por lo expuesto, se encuentra que la razón por la cual se inadmitió el recurso de apelación se basa en que el ordenamiento jurídico limita la interposición del referido recurso solo a quienes son sujetos procesales. A su vez, con base en la normativa, la Sala identifica que

⁶ CCE, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 43.

⁷ CCE, sentencia 1741-14-EP/20, 27 de mayo de 2020, párr. 36; y, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 41, entre otras.

⁸ CCE, sentencia 200-20-EP/22, 6 de julio de 2022, párr. 43; sentencia 2529-16-EP/21, 1 de septiembre de 2021, párr. 34 y 36; y, sentencia 1565-18-EP/23, 14 de junio del 2023, párr. 26.

el accionante no es sujeto procesal y que, por ello, es el ordenamiento jurídico el que no permite la presentación del recurso de apelación a terceros que no están identificados como sujetos procesales. En esa línea, se encuentra que la decisión se basó en la regulación prevista, sin que se identifique que la Sala haya impuesto alguna restricción o traba irrazonable que impida el acceso al recurso de manera arbitraria.

28. En tal sentido, toda vez que el legislador no ha previsto la posibilidad de que terceros –que se encuentran afectados por la declaratoria del comiso de un bien– puedan acceder al recurso de apelación, no es posible determinar que en el caso en concreto la Sala vulneró la garantía de recurrir por no habilitar el recurso de apelación a un tercero que no es sujeto procesal. Cabe aclarar que este análisis no obsta a que las judicaturas tomen en cuenta a los terceros, propietarios de bienes a ser comisados, dentro de procesos penales. Esto con el fin de evitar que se activen vías como la acción extraordinaria de protección, cuando los temas de comiso de bienes de terceros pueden ser solventados por las judicaturas con competencia penal.

29. Siendo así, esta Corte constata que la inadmisión del recurso de apelación del accionante, quien compareció como tercero con interés en el proceso penal, no vulneró la garantía de recurrir.

5.2. Segundo problema jurídico: ¿la sentencia de primera instancia, al declarar el comiso de un vehículo, vulneró de forma directa e inmediata el derecho a la seguridad jurídica al transgredirse el derecho a la propiedad?

30. El artículo 82 de la Constitución establece que “[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”. El derecho a la seguridad jurídica implica “brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad”.⁹

31. El accionante afirma que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por haberse declarado el comiso penal, ya que no se consideró que los artículos 15 y 51 del COIP establecen que la pena, como el comiso, solo debe aplicarse al responsable del hecho delictivo.

⁹ CCE, sentencia 5-19-CN/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 21.

32. Esta Corte ha señalado que, sobre el derecho a la seguridad jurídica, “[...] no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, *sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales*” [énfasis añadido].¹⁰ En ese sentido, para determinar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica se debe determinar: (i) si existe una inobservancia del ordenamiento jurídico, y (ii) si esa inobservancia acarreo como resultado la afectación de otro precepto constitucional como el derecho a la propiedad.
33. En cuanto a la inobservancia del ordenamiento jurídico, es importante señalar que –en la especie– el proceso inició en el año 2017 y, por lo tanto, se desarrolló bajo normas del COIP, previo a la reforma de 24 de diciembre de 2019. En ese sentido, el análisis que se desarrollará, a continuación, se fundamentará en las normas del COIP previo a la referida reforma.
34. El artículo 15 del COIP determina de manera general que: “[l]as normas de este Código se aplicarán a todas las personas nacionales o extranjeras que cometan infracciones penales”. En particular, sobre la pena, el artículo 51 del COIP establece que “[l]a pena es una restricción a la libertad y a los derechos de las personas, como consecuencia jurídica de sus acciones u omisiones punibles. Se basa en una disposición legal e impuesta por una sentencia condenatoria ejecutoriada”. A su vez, el artículo 69 del COIP establece que el comiso es una pena que “procede en todos los casos de delitos dolosos y recae sobre los bienes, cuando estos son instrumentos, productos o réditos en la comisión del delito. No habrá comiso en los tipos penales culposos”. Así, el ordenamiento jurídico establece que el comiso es una pena que se establece como consecuencia jurídica de acciones u omisiones punibles.
35. En esa misma línea, la Corte Constitucional ha determinado que el comiso es una pena por el cometimiento del hecho ilícito que la autoridad judicial¹¹ impone una vez demostrada la culpabilidad; es decir, como consecuencia jurídica de una acción u omisión penalmente reprimida.¹² Por lo que, para declarar el comiso, la autoridad judicial debe verificar que aquello implique una restricción a los derechos de las personas como consecuencia jurídica de las acciones u omisiones punibles.

¹⁰ CCE, sentencia 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 22.

¹¹ Ver, CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 43.

¹² CCE, sentencia 2174-13-EP/20, 15 de julio de 2020, párr. 75; sentencia 1322-14-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 38; y, sentencia 2648-18-EP/23, 19 de julio de 2023, párr. 21.

36. Según se señaló en el párrafo 33 *supra*, a partir del 24 de diciembre de 2019, entró en vigencia la reforma al COIP. Esta reforma incluye la posibilidad de comisar bienes de terceras personas.¹³ Es decir que, antes de las reformas de 24 de diciembre de 2019, no cabía la posibilidad de comisar bienes de terceras personas, sino que el comiso se encontraba limitado a los derechos de propiedad de las personas responsables del cometimiento de una infracción.¹⁴ Por lo que, la norma aplicable al caso concreto no contemplaba la posibilidad de comisar bienes de terceras personas.

37. De la revisión del proceso, esta Corte verifica que el accionante ingresó al proceso documentación referente a la propiedad,¹⁵ la cual muestra lo siguiente:

37.1. El 12 de julio de 2017, se celebró el contrato de compraventa en el cual Shirley Patricia Ramón Armijos vendió el vehículo de placa ABA8777 al accionante Alfonso Bolívar Romero Quezada. Como documento adjunto al contrato, consta el Registro Único de Contribuyentes del accionante –en este caso comprador– en el que se refleja que su actividad económica consiste en la venta al por menor, comisión e intermediación de vehículos usados.¹⁶

37.2. El 7 de septiembre de 2017, se celebró el contrato de compraventa en el cual el accionante Alfonso Bolívar Romero Quezada vendió el vehículo de placa ABA8777 a John Xavier Munzon Chimbo. En el contrato se detalla que la forma de pago consiste en abonos dentro del periodo de dieciocho meses y que, en caso de demora de tres meses, el vehículo “se lo retirará [...] [h]asta que se lo iguale lo atrasado y sino perdera el 60x ciento de la entrada y lo pagado [sic]”.¹⁷

37.3. El 12 de octubre de 2017, Ulbio Fernando Medina Macas cometió el delito de contrabando al transportar, en el vehículo de placa ABA8777, mercancía sin el

¹³ Así, el artículo 69 numeral 2 y literal f) señala que se declarará el comiso de “[l]os bienes, fondos o activos y productos en propiedad *de terceros*, cuando estos hayan sido adquiridos con conocimiento de que proceden del cometimiento de un delito o para imposibilitar el comiso de los bienes de la persona sentenciada” [énfasis añadido].

¹⁴ CCE, sentencia 1916-16-EP, 28 de abril de 2021, párr. 61.

¹⁵ El 18 de octubre de 2017, el accionante compareció al proceso penal adjuntando documentación referente a la propiedad del vehículo de placa ABA8777.

¹⁶ Consta a foja 39 y 46 del expediente de primera instancia, así como en el expediente digital de la Corte Constitucional.

¹⁷ Consta a foja 36 del expediente de primera instancia, así como en el expediente digital de la Corte Constitucional.

sustento legal de ingreso al país y de movilización.¹⁸ Con la aprehensión del referido vehículo se incorporó al expediente la matrícula vehicular, en la cual consta que la propietaria del vehículo es Shirley Patricia Ramón Armijos.¹⁹

37.4. Según detalla el accionante, el 16 de octubre de 2017, John Xavier Munzon Chimbo le informó que el vehículo de placa ABA8777 fue detenido.²⁰

38. De lo expuesto se refleja que el procesado y respecto de quien se determinó la responsabilidad del delito, Ulbio Fernando Medina Macas, no era el propietario del vehículo. Además, no se determinó la responsabilidad penal del accionante Alfonso Bolívar Romero Quezada.

39. En ese sentido, se evidencia que al declararse el comiso del vehículo cuya propiedad no era del responsable del delito, hubo una inobservancia normativa en particular del artículo 51 del COIP, en concordancia con el artículo 69 de la referida norma.

40. Ahora bien, conforme se determinó en el párrafo 32 *supra*, para determinar si la inobservancia por parte de las autoridades judiciales de la normativa relativa al comiso penal conllevó a una vulneración a la seguridad jurídica, corresponde que esta Corte determine si tal inobservancia produjo una violación del derecho a la propiedad.

41. La Constitución del Ecuador reconoce en el artículo 66 numeral 26 el derecho a la propiedad, el cual –en concordancia con los artículos 321 y 323 de la Constitución– comprende el acceso a la propiedad y a su pleno ejercicio, para lo cual la privación de este derecho a una persona debe ser efectuada de conformidad con las formas y condiciones determinadas en la Constitución y la ley.²¹ Dentro de una acción extraordinaria de protección, el análisis del derecho a la propiedad solo “cabría, como cualquier otro derecho constitucional, si se determina que el juez de forma directa e inmediata por acción u omisión violó el derecho a la propiedad dentro de un proceso ordinario”.²²

¹⁸ Según se determinó en la sentencia de primera instancia, fojas 211 a 215.

¹⁹ Consta a foja 5 del expediente de primera instancia, así como en el expediente digital de la Corte Constitucional.

²⁰ Consta a foja 47 del expediente de primera instancia.

²¹ CCE, sentencia 0146-14-SEP-CC, caso 1773-11-EP, 01 de octubre de 2014, p. 27.

²² CCE, sentencia 2174-13-EP/20, 15 de julio de 2020, párr. 85; y, sentencia 1525-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 62-63.

42. Según lo descrito en el párrafo 37 *supra*, la suscripción del contrato de 7 de septiembre de 2017 –que consta en el expediente– es la última transacción realizada. Si bien es posible entender de los hechos del caso que –con la suscripción del contrato y la entrega del vehículo al comprador²³– este pasó a ser propiedad de John Xavier Munzon Chimbo, en el contrato se pactó una cláusula que permite evidenciar otros elementos para analizar si se vulneró el derecho a la propiedad. Esto es, la cláusula consiste en que, ante la demora del pago de tres meses por parte del comprador, el vehículo sería devuelto al vendedor.
43. Dado que en este caso el vendedor adjunta, como prueba, su Registro Único de Contribuyentes para demostrar que su actividad económica consiste en la venta al por menor, comisión e intermediación de vehículos usados, es posible considerar que estamos ante un acto mercantil.²⁴ Si bien esta Corte no está facultada para declarar el tipo de acto o régimen aplicable, con el fin de tutelar derechos constitucionales, sí le compete considerar elementos y características particulares de los negocios jurídicos para identificar posibles afectados de vulneraciones a tales derechos, sin perjuicio de que en las vías pertinentes se realice la determinación que corresponda sobre los temas contractuales, civiles o mercantiles. En esa línea, toda vez que la demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada por Alfonso Bolívar Romero Quezada y es él quien ha impulsado el proceso ante la Corte Constitucional, este Organismo considera apropiado tomar en consideración el Código de Comercio que, en su artículo 356, establece:

En las ventas de cosas muebles que se efectúen a plazos, que estén singularizadas y que sean susceptibles de ser identificadas, el vendedor podrá reservarse el dominio de los objetos vendidos hasta que el comprador haya pagado la totalidad del precio. Consecuentemente, el comprador adquirirá el dominio de la cosa solo con el pago de la totalidad del precio, pero asumirá el riesgo de la misma desde el momento en que la reciba físicamente del vendedor.²⁵

²³ Esto se refleja cuando el accionante menciona que John Xavier Munzon Chimbo es quien informa que el vehículo a su cargo fue detenido. (Según consta a foja 47 del expediente de primera instancia).

²⁴ Art. 8 del Código de Comercio, Registro Oficial 497, suplemento, 29 de mayo de 2019.- “Son actos de comercio para todos los efectos legales: a) La compra o permuta de bienes muebles, con destino a enajenarlos en igual forma, y la *enajenación de los mismos*; [...]” [énfasis añadido].

Asimismo, art. 3 del Código de Comercio, Registro Oficial 1202, suplemento, 20 de agosto de 1960 (previo a 2019).- “Son actos de comercio, ya de parte de todos los contratantes, ya de parte de alguno de ellos solamente: 1.- La compra o permuta de cosas muebles, hecha con ánimo de revenderlas o permutarlas en la misma forma o en otra distinta; y la reventa o permuta de estas mismas cosas [...]”.

²⁵ Asimismo, art. 3 del Código de Comercio, Registro Oficial 1202, suplemento, 20 de agosto de 1960 (previo a 2019).- Artículo innumerado luego del 202AA.- “Art. ...- En las ventas de cosas muebles que se efectúen a plazos, cuyo valor individualizado por cada objeto, exceda del precio de quinientos sucres, el vendedor podrá reservarse el dominio de los objetos vendidos hasta que el comprador haya pagado la totalidad del precio. Consecuentemente el comprador adquirirá el dominio de la cosa con el pago de la totalidad del precio, pero asumirá el riesgo de la misma desde el momento en que la reciba del poder del vendedor”.

- 44.** Sobre la base de ello, esta Corte estima que es posible comprender a la cláusula sobre la forma de pago como una reserva de dominio hasta que se pague la totalidad del precio pactado, cláusula que –conforme el artículo citado– en materia mercantil despliega sus efectos. En este caso, el referido contrato de 7 de septiembre de 2017 todavía se encontraba en fase de cumplimiento al momento del hecho ilícito (16 de octubre de 2017) y al momento de la declaratoria de comiso (13 de diciembre de 2017). Esto por cuanto en el contrato se determina que el pago del vehículo se realizaría dentro del periodo de dieciocho meses. En consecuencia, no se divisa que en efecto se haya perfeccionado la tradición de dicho contrato de compraventa.²⁶ Así, existen elementos para considerar que el accionante se reservó la propiedad y que, en el caso, aún no se cumplía la totalidad de pago, pudiendo existir derecho de dominio a favor del accionante.
- 45.** En la sentencia 2174-13-EP/20, a pesar de que la Corte reconoció que no existía documentación clara sobre la propiedad del automotor, resolvió basarse en los elementos que se reflejan en el expediente para identificar a quién se le vulneró el derecho a la propiedad, independientemente de que en la justicia ordinaria se discuta las posibles transferencias que existan sobre el bien y las indemnizaciones que correspondan.²⁷ De lo anterior se evidencia que este Organismo está habilitado a tomar los elementos que consten en el expediente para determinar la vulneración del derecho a la propiedad. Por lo que, en el caso bajo análisis, existen elementos suficientes para considerar que el accionante puede tener derecho de propiedad sobre el vehículo de placa ABA8777. Cabe aclarar que lo analizado no implica que la Corte haya declarado quién es el propietario del vehículo, ni haya determinado la naturaleza del negocio jurídico, sino que ha tomado los elementos que constan en el expediente para determinar si existe afectación al derecho a la propiedad. Así, este Organismo no se está pronunciando de modo alguno sobre la reserva de dominio o del perfeccionamiento de la transferencia de dominio, ya que ello le compete a la justicia ordinaria.
- 46.** Ahora bien, como se manifestó previamente, el accionante no fue procesado ni declarado culpable del hecho delictivo. A pesar de ello, con la declaratoria de comiso, se atribuyeron las consecuencias jurídicas por el cometimiento de una infracción penal al accionante, quien no fue declarado responsable del hecho delictivo, generando así una afectación a la propiedad. Siendo así, esta Corte determina que la decisión impugnada vulneró el

²⁶ Es oportuno recordar que en el ordenamiento ecuatoriano rige un sistema de título y modo. Esto quiere decir que un contrato, por sí mismo, es incapaz de transferir el dominio; siempre necesita de algo más, a saber, de alguno de los modos de transferirse la propiedad.

²⁷ CCE, sentencia 2174-13-EP/20, 15 de julio de 2020, párr. 90.

derecho a la propiedad del accionante. A la luz de lo anterior, a juicio de esta Corte, la inobservancia normativa sobre el comiso generó la vulneración del derecho a la propiedad del accionante, produciéndose así –como consecuencia– la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

- 47.** La Corte Constitucional, bajo un análisis similar al realizado previamente, en la sentencia 1232-18-EP/23, determinó como regla de precedente:

Si, en un juicio penal se dicta sentencia condenatoria en la que se han utilizado bienes para el cometimiento del delito, pero que no son de propiedad del condenado sino de un tercero (supuesto de hecho), entonces, no procede decretar el comiso, de lo contrario se vulneraría el derecho a la seguridad jurídica y propiedad de quien no fue condenado (consecuencia jurídica).²⁸

- 48.** A su vez, en esa sentencia se aclaró que la referida regla de precedente es el resultado de la interpretación de los artículos 51 y 69 numeral 2 del COIP; y, opera para los casos cuyos supuestos de hecho ocurrieron antes de las reformas al COIP publicadas en el suplemento del registro oficial 107, de 24 de diciembre de 2019.

- 49.** Como se ha señalado, en este caso, los hechos sucedieron antes de las reformas del COIP de 24 de diciembre de 2019 y, de lo analizado, este precedente es aplicable ya que se declaró el comiso de un vehículo –utilizado para el cometimiento del delito– que no era de propiedad del responsable del delito sino del accionante que compareció como tercero. Por lo que, en aplicación de esta regla de precedente, esta Corte determina que se vulneraron los derechos a la seguridad jurídica y propiedad.

6. Reparaciones

- 50.** La Corte Constitucional ha establecido que, como reparación integral dentro de una acción extraordinaria de protección, es posible adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar a la autoridad judicial impugnada cuando, “*la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario, [pues en ese caso] el reenvío deviene inútil y perjudicial para el titular del derecho vulnerado*”.²⁹ Esto sucede en el presente caso, ya que a lo largo de esta sentencia se ha determinado que la inobservancia de la regulación del comiso penal generó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y del derecho a la propiedad, y la consecuencia de esta vulneración debe llevar a que se deje sin efecto la declaración del

²⁸ CCE, sentencia 1232-18-EP/23, 23 de agosto de 2023, párr. 41.

²⁹ CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

comiso y se repare al titular de los derechos vulnerados devolviendo el vehículo en cuestión al propietario, sin perjuicio de que en la justicia ordinaria se resuelvan posibles transferencias del bien y las indemnizaciones que correspondan.

51. Finalmente, esta Corte observa que, debido a que han transcurrido varios años desde la declaración del comiso especial, es posible que el vehículo de placa ABA-8777 haya sufrido deterioro, o que haya sido enajenado. Además, es posible que el tiempo en que el propietario estuvo privado del uso del vehículo le haya generado daños. En consecuencia, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte,³⁰ procede ordenar que se establezca la reparación económica descrita. La determinación de los montos de la reparación que corresponda se realizará a través de la vía contenciosa administrativa, en aplicación del artículo 19 de la LOGJCC y de lo establecido en las sentencias 04-13-SAN-CC y 011-16-SIS-CC.

52. Al verificar que la vulneración a los derechos del accionante ha sido causada por una autoridad judicial –bajo el principio de reparación estatal establecido en el artículo 11.9 de la Constitución, así como el artículo 15 del Código Orgánico de la Función Judicial– esta Corte, conforme lo ha realizado en casos similares,³¹ dispone que es el Consejo de la Judicatura –como entidad de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la función judicial– la entidad responsable de cumplir con la medida de reparación económica previamente referida. Aquello no obsta a que esta entidad, en el caso de que se realice una reparación material, ejerza la acción de repetición de conformidad con los artículos 67 y siguientes de la LOGJCC. Así mismo, se ordena a la referida entidad a realizar los procesos correspondientes respecto de la actuación del juez que provocó la vulneración de los derechos del accionante, así como la difusión de la presente sentencia entre los operadores de justicia.

7. Decisión

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

- 1.** Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección planteada por Alfonso Bolívar Romero Quezada.

³⁰ CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 58.

³¹ CCE, sentencia 223-21-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 59.

2. Declarar que la sentencia dictada el 13 de diciembre de 2017 por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas de El Oro vulneró los derechos a la propiedad y seguridad jurídica del accionante, reconocidos en los artículos 66 numeral 26 y 82 de la Constitución, respectivamente.
3. Como medidas de reparación:
 - i. Dejar sin efecto únicamente la declaración del comiso en la sentencia dictada el 13 de diciembre de 2017 por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas de El Oro, respecto del vehículo de placa ABA-8777, año de fabricación: 2014, modelo: Aveo activo 1.6l 4P AC, motor: F16D36691951, y chasis: 8LATD5860B0068197.
 - ii. Disponer que, en el término de treinta días contados desde la notificación de la presente sentencia, se proceda con la devolución del vehículo de placa ABA-8777, año de fabricación: 2014, modelo: Aveo activo 1.6l 4P AC, motor: F16D36691951, y chasis: 8LATD5860B0068197 al accionante, sin perjuicio de que la justicia ordinaria pueda determinar si un tercero aparece como legítimo propietario y determine las indemnizaciones correspondientes.
 - iii. Ordenar que el expediente sea enviado al correspondiente Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo para que, dentro del término de sesenta días contados desde la recepción del expediente, determine la indemnización que corresponda respecto de los daños generados por la declaración del comiso del vehículo de placa ABA-8777, año de fabricación: 2014, modelo: Aveo activo 1.6l 4P AC, motor: F16D36691951, y chasis: 8LATD5860B0068197 en favor del accionante. Para esto se debe tomar en cuenta los daños generados en caso de que exista imposibilidad de cumplir la medida de reparación ii de esta sentencia. El responsable de la indemnización es el Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno y de administración de la función judicial, sin perjuicio del derecho de repetición que se ejerza en contra del juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas de El Oro que ocasionó las vulneraciones de derechos que se identificaron en esta sentencia.

- iv. Remitir, con base en el artículo 125 del Código Orgánico de la Función Judicial, el expediente al Consejo de la Judicatura para los efectos administrativos a que hubiere lugar respecto de la actuación del juez Franklin Edmundo Tenorio Peláez quien, en su calidad de juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas de El Oro, emitió la sentencia de 13 de diciembre de 2017 que ocasionó la vulneración de derechos constatada.

4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 01 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

 Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

065018EP-6082b



Caso Nro. 0650-18-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles ocho de noviembre de dos mil veintitrés, 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 2700-19-EP/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2023

CASO 2700-19-EP

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

SENTENCIA 2700-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por María Paulina Mera Pineda en contra de la sentencia dictada el 19 de julio de 2019 por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Chimborazo, al constatar que no existe vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, debido a que la decisión impugnada cuenta con una fundamentación suficiente.

1. Antecedentes Procesales

1. El 17 de agosto de 2019, María Paulina Mera Pineda (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 19 de julio de 2019, emitida por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Chimborazo (la “**Sala de la Corte Provincial**”), dentro de un proceso de acción de protección, cuyos antecedentes se detallan a continuación.¹
2. El 11 de abril de 2019, la accionante presentó una acción de protección en contra de la coordinadora zonal 3 del ARCSA, Betsy Yadira Saltos Rivas (“**ARCSA**”). En su demanda, la accionante impugnó el memorando ARCSA-CZ3-2019-027, mediante el cual se dio por terminado su nombramiento provisional como técnica zonal de archivo en el ARCSA, el cual no estaría adecuadamente motivado. El proceso se signó con el número 06101-2019-01054.
3. El 9 de mayo de 2019, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Riobamba negó la demanda, señalando que el acto debía ser

¹ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada en aquel entonces por el ex juez constitucional Agustín Grijalva; y los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Alí Lozada Prado, mediante auto de 17 de diciembre de 2019, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 2700-19-EP. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el 18 de agosto de 2023 de la presente causa y solicitó a la Sala Penal de la Corte Provincial de Chimborazo que presente un informe motivado sobre los argumentos de la presente acción extraordinaria de protección.

impugnado en la vía judicial contencioso administrativa. Frente a esta decisión, la accionante interpuso recurso de apelación.

4. El 19 de julio de 2019, la Sala de la Corte Provincial, mediante sentencia, rechazó el recurso² y confirmó la sentencia de primera instancia.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Argumentos de los accionantes

6. La accionante señala que en la sentencia impugnada se vulneró el debido proceso, en la garantía de motivación, porque la Sala de la Corte Provincial no analizó debidamente su alegación sobre la vulneración de su derecho a la defensa. Consecuentemente, pretende que se acepte su acción extraordinaria de protección planteando el siguiente cargo.

La sentencia ejecutoriada impugnada rechaza el recurso y declara improcedente la acción sin hacer el debido análisis de la violación a mi Derecho a la Defensa al no haberse aplicado la garantía del debido proceso por cuanto no se ha motivado de manera adecuada el MEMORANDO N: ARCSA -CZ3-2019-027 por parte de la Señora COORDINADORA ZONAL 3- ARCSA Mgs BETSY YADIRA SALTOS RIVAS donde

² En la sentencia se señaló

La accionante no ha justificado porque no ha seguido su reclamo por la vía judicial como lo determina el Art. 42 numeral 4) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues no ha demostrado que esta vía no es la adecuada, ni eficaz para presentar la acción de protección materia de esta causa. Preceptos legales y constitucionales con los cuales la parte accionante puede ejercer su legítimo derecho a la defensa previo en el Art. 76 numeral 7) literal a) de la Constitución de la República del Ecuador, siendo, mismo improcedente que se haya propuesto la acción de protección, de acuerdo con lo que dispone el Art. 42 numerales 1, 4 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues no se ha demostrado por la parte accionante que se haya violado algún derecho de carácter constitucional. Por todas las consideraciones anotadas y cumpliendo con lo determinado en el Art. 76 numeral 7) literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el Art. 4, numeral 9) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Sala "ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA", rechaza el recurso de apelación.

se da por terminado el nombramiento Provisional, otorgado mediante Acción de personal N: ARCSA.CZ3-TH-2016-031 el 1 de abril 2016 (sic).

3.2 Argumentos de la Sala de Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo

7. A pesar de haber sido notificados, hasta la presente fecha no han presentado el informe motivado.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídica

8. El planteamiento central de la accionante consiste en que no existe una motivación suficiente por parte de la autoridad judicial accionada, dado que no habría realizado un análisis acerca de la real existencia de la vulneración de sus derechos a la defensa y a la seguridad jurídica, mismos que habrían sido alegados en el proceso de origen.
9. En ese sentido, para atender el cargo y descargo propuestos, la Corte analizará el siguiente problema jurídico:

¿Vulneró la Sala accionada el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante, al omitir pronunciarse sobre los derechos alegados y negar el recurso de apelación?

10. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que la Sala enunció las normas sobre las cuales fundamentó su decisión, explicó su aplicación a los antecedentes de hecho y realizó un análisis sobre la existencia de vulneración a los derechos constitucionales alegados por la accionante. De tal manera, la decisión impugnada cumplió con los estándares de la motivación mínimamente suficiente aplicable a las garantías jurisdiccionales.
11. El punto de partida del análisis será el artículo 76.7.1) de la Constitución, que prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos:

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

12. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, los jueces de garantías constitucionales al conocer una de estas causas están obligados a valorar la real vulneración de derechos, aquello se debe a que “hay peculiaridades relativas al

imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez, y que elevan el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica”.³ Así, en su jurisprudencia, la Corte reiteró que la motivación en materia de garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales con base en la ocurrencia real de los hechos:

... los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.⁴

13. En el caso concreto, las alegaciones de la accionante se encuentran direccionadas a indicar que la Sala no habría examinado los derechos que alegó en su acción de protección. De tal modo, corresponde verificar si en la sentencia impugnada se cumplió con los estándares de la motivación suficiente para el caso de las garantías jurisdiccionales.

14. De la revisión de la sentencia impugnada, la Corte Constitucional observa lo siguiente:

14.1. La Sala de la Corte Provincial, en los considerandos primero a tercero: (i) citó los artículos 88 y 86 de la Constitución; y, 4 y 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales con las que habilitan a la Sala conocer y resolver el recurso de apelación, (ii) señaló que no existe ninguna omisión de solemnidades, (iii) verificó la notificación a las partes procesales, (iv) señaló las pruebas aportadas por la accionante, (v) transcribió las intervenciones de las partes en audiencia y (vi) citó los artículos 88 de la Constitución y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales.

14.2. En el considerando séptimo la Sala sobre el derecho a la seguridad jurídica señaló:

Del análisis de las exposiciones y criterios propuestos por las partes procesales y de la documentación que se ha presentado; y, que consta en el considerando CUARTO de esta sentencia, se establece claramente que la acción de protección se la debe interponer únicamente cuando existe violación de un derecho constitucional y no en los casos que se discute el derecho reconocido en un procedimiento de mera legalidad, ya que para esto existen los procedimientos

³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, párr. 57, 61 y 103.

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

jurisdiccionales ordinarios, como así lo dispone el Art. 42 numeral 4) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya que la acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues si esto ocurriera la Justicia Constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos y desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial.

- 14.3.** En esta misma línea la Sala manifestó sobre el memorando ARCSA - cz3 - 2019 - 027 suscrito por parte de la señora coordinadora zonal 3 ARCSA, con el cual se dio por terminado el nombramiento provisional a la accionante

Este Memorando cumple con lo establecido en el Art 47 literal e) de la Ley Orgánica de Servicio Público, y tiene concordancia con lo dispuesto en el Art. 228 de la Constitución de la República del Ecuador, ya que para ingresar al servicio público se lo debe hacer mediante un concurso de méritos y oposición, situación que en el presente caso no se ha dado, ya que inclusive la accionante ha participado en un concurso de méritos en el cual no ha obtenido el puntaje necesario para que se le dé su nombramiento, concurso que además ha sido declarado desierto.

- 14.4.** De allí que la autoridad judicial impugnada estimó que no se vulneraron los derechos alegados al haber dado por terminado el nombramiento provisional de la accionante. A continuación, la Sala indicó:

...se trata de un problema administrativo de mera legalidad, en el que se exige por parte de la señora MARTA PAULINA MERA PINEDA, que le motive o fundamente las razones por las cuales se ha dado por terminado su nombramiento provisional conferido como Técnico Zonal de Archivo de la Coordinación Zonal 3 ARCSA. Sin embargo, del memorando que consta de fs. 28 del expediente de primera instancia se puede establecer claramente cuáles son los fundamentos jurídicos para dar por terminado el nombramiento provisional, por lo que la alegación de la accionante al manifestar que no se ha motivado las razones para dar por terminado su nombramiento provisional, no tiene ningún fundamento legal, ni constitucional.

- 14.5.** Así, la Sala concluyó:

La accionante no ha justificado porque no ha seguido su reclamo por la vía judicial como lo determina el Art. 42 numeral 4) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues no ha demostrado que esta vía no es la adecuada, ni eficaz para presentar la acción de protección materia de esta causa. Preceptos legales y constitucionales con los cuales la parte accionante puede ejercer su legítimo derecho a la defensa previsto en el Art. 76 numeral 7) literal a) de la Constitución de la República del Ecuador, siendo , mismo improcedente que se haya propuesto la acción de protección, de acuerdo con lo que dispone el Art. 42 numerales 1, 4 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues no se ha demostrado por la parte

accionante que se haya violado algún derecho de carácter constitucional; por lo tanto, se deja a salvo el derecho de proponer las acciones de las que se crea asistida en la vía ordinaria.

15. Así, al no encontrar vulneración de derechos, la Sala determinó que la acción de protección era improcedente conforme al numeral 1,4 y 5 del artículo 42 de la LOGJCC.
16. De esta forma, este Organismo evidencia que la sentencia impugnada cumplió con los requisitos mínimos de suficiencia que esta Corte ha establecido para considerar que una sentencia se encuentra motivada, por cuanto la Sala Provincial enunció las normas jurídicas aplicables al caso, justificó la aplicación de estas normas a los hechos del caso y analizó la alegación sobre vulneración presentada por la accionante acerca de que no se motivó las razones para dar por terminado su nombramiento provisional, concluyendo que no se produjo vulneración alguna por cuanto el Memorando impugnado cumple con lo establecido en la normativa que regula la materia.
17. La Sala además sostuvo que el asunto sometido a litigio en el proceso originario se trató de un problema administrativo de legalidad que debía ser ventilado ante la justicia ordinaria, pronunciándose también sobre las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria u otros recursos jurisdiccionales para atender las pretensiones de la demanda. Consecuentemente, la negativa de la acción de protección y del recurso de apelación se encontró suficientemente motivada. Por lo tanto, este Organismo no evidencia una conducta judicial que cause una violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76.7.1 de la CRE).

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección 2700-19-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 01 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

270019EP-60828



Caso Nro. 2700-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles ocho de noviembre de dos mil veintitrés, 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 2790-19-EP/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2023

CASO 2790-19-EP

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

SENTENCIA 2790-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza y rechaza la acción extraordinaria de protección presentada dentro del proceso de hábeas data número 17294-2019-00643, ya que las decisiones impugnadas -las sentencias emitidas el 10 de julio de 2019 y el 6 de septiembre de 2019- fueron revocadas parcialmente a través de la sentencia de revisión 89-19-JD/21. En consecuencia, las sentencias impugnadas dejaron de ser objeto de acción extraordinaria de protección.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 30 de abril de 2019, la señora María Helena Villareal Cadena (“**actora**”) presentó una acción de hábeas data con medidas cautelares conjuntas en contra de José Iván Augusto Briones en su calidad de secretario general de la Presidencia de la República (“**Presidencia**”). El proceso fue signado con el número 17294-2019-00643 y la competencia se radicó en la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia de Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”).¹
2. Mediante sentencia emitida el 10 de julio de 2019, la jueza de la Unidad Judicial aceptó parcialmente la garantía jurisdiccional de habeas data y dispuso la entrega de la información relacionada al correo institucional maria.villareal@presidencia.gob.ec.² A

¹ La actora solicitó que se le permita el acceso a la información generada dentro del periodo en el cual desempeñó funciones en la Presidencia de la República como subsecretaria del Despacho Presidencial, que constaba en el sistema Quipux, correo institucional maria.villareal@presidencia.gob.ec y sistema de agenda presidencial. Interpuso la acción tras la falta de atención a su requerimiento por parte de la Presidencia. Esto, en virtud de que la Contraloría General del Estado, en el marco del examen especial DNA1-0002-2019, respecto del uso de aviones y vuelos presidenciales, predeterminó en su contra una responsabilidad administrativa culpable sancionada con una multa de USD 6 360 y una glosa de USD 197 010.12, y dispuso que conteste y presente pruebas de descargo en un plazo de 60 días. Como medida cautelar, solicitó la suspensión del plazo perentorio dispuesto por la Contraloría para que entregue la información solicitada.

² La sentencia expuso el criterio de que la actora tenía derecho a acceder al correo electrónico institucional por ser datos que contienen información personal, mientras que rechazó la pretensión respecto de la información que constaba en Quipux y en la Agenda Presidencial, al no considerarse datos personales.

su vez, ordenó la revocatoria de las medidas cautelares que fueron concedidas inicialmente.³ La Presidencia, a través de su coordinador general jurídico, con procuración judicial de su secretario general, interpuso recurso de apelación.

3. Mediante sentencia de 6 de septiembre de 2019, los jueces de la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha (“**Sala**”) conocieron y rechazaron este recurso de apelación y confirmaron la sentencia subida en grado.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 4 de octubre de 2019, la Presidencia de la República (también “**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias dictadas el 10 de julio de 2019 y el 6 de septiembre de 2019 (“**sentencias impugnadas**”).⁴
5. La causa se signó con el número 2790-19-EP y su sustanciación fue asignada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
6. Mediante auto de 18 de noviembre de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.⁵
7. Posteriormente, el 18 de mayo de 2020, la Sala de Selección eligió la causa 17294-2019-00643, correspondiente al proceso de habeas data originario, para su revisión y desarrollo de jurisprudencia vinculante. El proceso se signó con el número 89-19-JD. Mediante sorteo, la causa se asignó al entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
8. El 7 de julio de 2021, se aprobó la sentencia 89-19-JD/21, la cual revocó parcialmente las sentencias de 10 de julio de 2019, emitida por la Unidad Judicial y de 6 de septiembre de 2019, emitida por la Sala.⁶

³ En la primera audiencia llevada a cabo el 10 de mayo de 2019, la cual fue suspendida, la jueza de la Unidad Judicial aceptó la medida cautelar solicitada y ofició el 13 de mayo de 2019 al Contralor General del Estado, ordenando la suspensión del plazo perentorio para que la actora entregara la información solicitada.

⁴ De la revisión de la demanda se constata que los cargos alegados versan también sobre presuntas vulneraciones de la sentencia de primera instancia emitida de 10 de junio de 2019 por la Unidad Judicial.

⁵ El Tribunal se encontraba conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

⁶ Mediante sentencia 89-19-JD/21, la Corte Constitucional analizó las sentencias impugnadas y coincidió con la jueza constitucional de primera instancia, al negar la acción en su postura respecto de que ni el sistema

9. El 29 de septiembre de 2023, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento de la causa 2790-19-EP y dispuso que los jueces de la Unidad Judicial y de la Sala, respectivamente, presenten informes motivados de descargo.
10. El 06 de octubre de 2023, los jueces de la Sala remitieron su informe de descargo.⁷ La jueza de la Unidad Judicial no presentó informe alguno.

2. Competencia

11. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con los artículos 58 y siguientes y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

12. La entidad accionante refirió que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva.
13. Señala que la Sala, al negar el recurso de apelación interpuesto, violentó el derecho mencionado. Considera que el pedido de información realizado por la señora María Helena Villareal Cadena “se refería a ciertas actividades desempeñadas” y respecto de un tema oficial relativo al uso del avión presidencial. Afirma que esta es una información distinta a la correspondiente a la garantía jurisdiccional de hábeas data. Por ende, con la presentación de dicha acción alega que la señora María Helena Villareal Cadena desnaturalizó los objetivos de dicha acción y configuró un abuso del derecho.

Quipux ni el sistema de Agenda Presidencial constituyen datos personales que pueden ser accedidos mediante hábeas data. No obstante, consideró también que “los datos generados a través de correos electrónicos institucionales no pueden ser tratados como datos personales siempre que se produzcan como consecuencia del ejercicio de una actividad o gestión pública”. Por tanto, revocó parcialmente las sentencias impugnadas “específicamente en todo aquello que señala que los datos generados por el correo electrónico institucional de María Helena Villareal Cadena son datos personales sin distinción por su contenido” y, en virtud de que toda la información solicitada por esta funcionaria le fue entregada de manera completa tras la emisión de las sentencias, ordenó el archivo de la causa.

⁷ El escrito fue presentado por los jueces Gustavo Xavier Osejo Cabezas, Mario Fernando Guerrero Gutiérrez y Luis Lenin López Guzmán.

14. Adicionalmente, indica que con la presentación de la acción de habeas data ocasionó que la Contraloría General del Estado no pueda cumplir con su actividad de control. Destaca que la medida cautelar de suspensión del plazo perentorio concedido por la CGE para la entrega de la información fue dispuesta por la jueza de la Unidad Judicial en audiencia, lo cual es incompatible con el procedimiento establecido en el artículo 32 de la LOGJCC respecto a la acción de habeas data, ya que esta solamente podría haber sido ordenada al declarar la admisibilidad de la acción, lo cual alega no fue considerado en las sentencias de primera o segunda instancia.

3.2. Alegaciones de la judicatura accionada

15. Mediante escrito presentado el 6 de octubre de 2023, los jueces de la Sala hicieron un recuento de las actuaciones procesales, citando las sentencias de primera y segunda instancia. Afirman que la sentencia de segunda instancia se encuentra debidamente motivada.
16. Advierten también que, sobre la causa, la Corte Constitucional dictó la sentencia 89-19-JD/21 el 7 de julio de 2021.

4. Cuestión previa

17. Según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de la autoridad judicial.
18. De conformidad con el parámetro jurisprudencial establecido en sentencia 154-12-EP/19,⁸ la Corte Constitucional no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito de un caso en la fase de sustanciación, cuando el objeto impugnado no es susceptible de ser tratado mediante esta garantía jurisdiccional.⁹
19. En consecuencia, previo a analizar la presunta vulneración a derechos constitucionales de la entidad accionante y tomando en cuenta la información proporcionada por los jueces de la Sala, corresponde resolver el siguiente problema jurídico:

⁸ Este parámetro jurisprudencial se estableció como excepción al principio de preclusión, en aras de evitar la desnaturalización de la acción extraordinaria de protección.

⁹ CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52. “[...] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia [...], la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.”

4.1. ¿La sentencia impugnada, que fue revocada parcialmente, puede ser analizada a través de una acción extraordinaria de protección?

20. En el presente caso, se observa que la sentencia impugnada fue revocada parcialmente mediante el fallo 89-19-JD/21, a través del cual, esta Corte, en revisión de sentencias de garantías jurisdiccionales, conoció el mérito de la causa y ordenó la reparación de derechos. Así, la referida sentencia, en lo principal, dispuso:

1. *Revocar parcialmente* la sentencia de primera instancia de *10 de julio de 2019*, dictada por la jueza de la Unidad Judicial Penal del Distrito Metropolitano de Quito y la sentencia de segunda instancia de *06 de septiembre del 2019*, dictada por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, específicamente en todo aquello que señala que los datos generados por el correo institucional de María Helena Villareal Cadena son datos personales sin distinción por su contenido.

Dado que toda la información solicitada por María Helena Villareal Cadena sobre su correo electrónico institucional, sistema Quipux y sistema de Agenda Estratégica Presidencial fue entregada de manera completa a la ex servidora luego de la emisión de dichas sentencias, se ordena el *ARCHIVO* de la causa de habeas data No. *17294-2019-00643*.

2. Expedir el siguiente precedente jurisprudencial:

A) Los datos generados por servidores públicos a través de sus correos electrónicos institucionales en el ejercicio de su cargo, así como en plataformas digitales de instituciones y entidades públicas, no constituyen datos personales para aquellos por esa sola razón. Por lo tanto, en principio, su acceso y conocimiento no debe ser tutelado mediante la garantía jurisdiccional de hábeas data.

B) Las instituciones y entidades públicas deben brindar facilidades necesarias a servidores y ex servidores públicos cuando estos requieran expresamente acceder a datos generados por aquellos durante su gestión cuando de por medio se encuentra el ejercicio de su derecho al debido proceso en la garantía de defensa. Si dichos servidores o ex servidores públicos consideran que sus derechos constitucionales, concretamente el derecho al debido proceso en la garantía de defensa, se ve

constreñido por la falta de entrega de dichos datos, tendrán a su disposición la garantía de acción de protección para tutelar tal derecho.

(Énfasis pertenece al original).

21. Ahora bien, la naturaleza de las sentencias impugnadas, en un principio, permite que estas puedan examinarse mediante una acción extraordinaria de protección. Sin embargo, por hechos sobrevinientes, estas decisiones fueron revocadas parcialmente. Mediante la sentencia de revisión 89-19-JD/21, se revocaron dichas decisiones específicamente en todo aquello que señala que los datos generados por el correo electrónico institucional de María Helena Villareal Cadena son datos personales sin distinción de su contenido. Adicionalmente, en la mentada sentencia, este Organismo constató que toda la información solicitada por María Helena Villareal Cadena fue entregada de manera completa a la ex servidora luego de la emisión de las sentencias impugnadas y ordenó el archivo de la causa.
22. Si bien se resolvió en la sentencia mencionada *ut supra* que se revocaban parcialmente las sentencias impugnadas, se evidencia que a través de la sentencia 89-19-JD/21 se realizó una revisión integral de la causa y se emitió una resolución para el caso concreto, que tuvo como consecuencia que las decisiones impugnadas dejaran de existir en el plano jurídico. Esto se puede colegir a partir del párrafo 35 de la sentencia de revisión referida, en donde la Corte Constitucional estableció, específicamente, que coincidía con lo resuelto por la jueza de la Unidad Judicial y ratificado por la Sala respecto a la improcedencia del hábeas data para acceder a información contenida en los sistemas Quipux y Agenda Presidencial.¹⁰ Al reafirmar esta conclusión, la sentencia de revisión hizo suyo este criterio y lo incorporó en su resolución sobre la revisión del caso.
23. En consecuencia, se evidencia que la sentencia 89-19-JD/21 constituye una sentencia de reemplazo que resolvió sobre el fondo del hábeas data. Por tanto, las decisiones impugnadas no generan efecto alguno en el ordenamiento jurídico, al haber sido reemplazadas por una sentencia emitida por la Corte Constitucional. Cabe mencionar que, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, las sentencias de la Corte Constitucional son inapelables e irrevocables.

¹⁰ CCE, sentencia 89-19-JD/21, de 07 de julio de 2021, párr. 35: “(...) La jueza de primera instancia concedió el hábeas data únicamente respecto de los datos generados por el correo institucional: maria.villarreal@presidencia.gob.ec; en cuanto a la solicitud de los otros dos sistemas, la jueza negó dicha pretensión bajo el argumento de que ni el sistema Quipux, ni el sistema de Agenda Presidencial constituyen datos personales que puedan ser accedidos mediante dicha garantía jurisdiccional. La Corte Constitucional coincide con lo resuelto por la jueza y ratificado por la Corte Provincial respecto de esto último”.

24. Adicionalmente, se resalta que la decisión de la sentencia 89-19-JD/21 también verificó que la información solicitada por la señora María Helena Villareal Cadena fue entregada de manera completa y dispuso el archivo de la causa. En este sentido, además de que las decisiones judiciales dejaron de existir en el plano jurídico, tampoco subsisten conductas lesivas a derechos constitucionales que puedan ser revisadas por esta Magistratura.
25. Por lo expuesto, esta Corte concluye que es inoficioso pronunciarse sobre decisiones que, por cuestiones sobrevinientes, ya no existen en el plano jurídico, y, por ende, no cumple con los requisitos para ser objeto de la acción incoada. En consecuencia, corresponde rechazar la demanda por improcedente.¹¹

5. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección 2790-19-EP/23.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹¹ La Corte Constitucional ha resuelto en forma similar otras causas que, por cuestiones sobrevinientes, dejaron de ser objeto de la acción extraordinaria de protección. Ver sentencias 2237-19-EP/23, de 24 de mayo de 2023, 317-16-EP/21, 31 de marzo de 2021 y 1151-17-EP/22, 08 de diciembre de 2022.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 01 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

279019EP-6085f

**Caso Nro. 2790-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves nueve de noviembre de dos mil veintitrés, 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 3281-19-EP/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2023

CASO 3281-19-EP

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

SENTENCIA 3281-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de 28 de octubre de 2019, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. Se concluye que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, por lo que procede desestimar la demanda.

1. Antecedentes procesales

1.1. Proceso de origen

1. El 3 de mayo de 2019, la señora María de Lourdes Hernández Matamoros y otros¹ (“actores”), presentaron una acción de protección² contra la Universidad de Guayaquil (“institución demandada”). El proceso fue signado con el número 09281-2019-02105.
2. El 17 de junio de 2019, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes del cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“Unidad Judicial”), declaró sin lugar la demanda al no identificar vulneración de derechos constitucionales. Inconformes, los accionantes interpusieron recurso de apelación.

¹ Aída Elizabeth Terranova Berrezueta, Elias Orlando Briones Arboleda, Lianet Alonso Jiménez, Tanya Judith Barcia Salas, Urías Eduardo Fuenzalida Moreno, Efrén Alejandro Viteri Chiriboga y Lucía María Mora Goyes.

² Los accionantes impugnaron la resolución CIFI-UFE-SO04-42-28-2-2019 de 29 de abril de 2019, emitida por la institución demandada, mediante la cual se dispuso retrotraer el quinto concurso de méritos y oposición de la Universidad de Guayaquil desde la resolución RSU-SE-37-110-062016 de fecha 4 de julio de 2016, debiendo atender la solicitud de impugnación para la recalificación practicada por los postulantes. Esto, en cumplimiento de la sentencia de 10 de octubre de 2018, dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en el marco de una acción de protección dentro del proceso número 09286-2016-03121.

3. El 28 de octubre de 2019, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**”) aceptó el recurso interpuesto, revocando la sentencia subida en grado y declarando con lugar la demanda.³
4. La institución demandada solicitó aclaración y ampliación respecto de la sentencia mencionada en el párrafo anterior, sin embargo, con fecha 15 de noviembre de 2019, la Sala negó dicha petición.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 11 de diciembre de 2019, la Universidad de Guayaquil ("**entidad accionante**") presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia del 28 de octubre de 2019 dictada por la Sala ("**sentencia impugnada**").
6. La causa fue signada con el número 3281-19-EP y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. La acción extraordinaria de protección fue admitida mediante auto de fecha 7 de febrero de 2020, emitido por el tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador correspondiente.⁴
8. El 17 de octubre de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

2. Competencia

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de

³ La Sala constató la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso y al trabajo. En consecuencia, dejó sin efecto la resolución impugnada (CIFI-UFE-SO04-42-28-2-2019), es decir que ordenó dejar insubsistente “el actual proceso de impugnación en lo relativo a las cátedras de la Facultad de Ciencias Psicológicas de la Universidad de Guayaquil que estuvieron incluidos dentro del V Concurso Público de Merecimientos y Oposición y que se ratifique la proclamación de ganadores del referido concurso concluido el 26 de julio de 2016, en lo que respecta, exclusivamente, a los accionantes de la presente causa”.

⁴ Tribunal compuesto por los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes, y por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

- 10.** De la revisión de la demanda se desprende que la entidad accionante alega que la sentencia impugnada vulnera sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE) y al debido proceso en la garantía de la motivación (literal l del numeral 7 del artículo 76 de la CRE).
- 11.** En cuanto a la presunta vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación, la entidad accionante manifiesta que “la Sala hace referencia a la sentencia dictada dentro de la Acción de Protección No. 09286-2016-03121”, obviando, a su parecer, “la potestad de la Corte Constitucional de revisar las sentencias dictadas dentro de otras garantías jurisdiccionales”. De esta forma, asevera en su demanda que la Sala no era competente para “interpretar la mencionada sentencia”. Por otra parte, la entidad accionante afirma que “la Acción de Protección 09286-2016-03121 es conocida actualmente por la Corte Constitucional en virtud de una Acción Extraordinaria de Protección”.⁵
- 12.** Adicionalmente, la entidad accionante cuestiona la sentencia impugnada, indicando que le llama la atención que la Sala “aclare desde el principio de la parte resolutive de su sentencia que no les corresponde a ellos interpretar el alcance de la sentencia dictada en la Acción de Protección No. 09286-2016-03121 para luego determinar abiertamente que la Universidad la ha interpretado a su manera y que ha llevado a cabo actuaciones que no han (sic) sido incluida en esta”. Por último, la demanda agrega que la Sala “olvida que el accionar de la Universidad corresponde al cumplimiento de una sentencia dictada dentro de otra garantía jurisdiccional, sentencia que tiene efecto inter comunis”.
- 13.** En cuanto a la supuesta violación al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante argumenta lo siguiente:

⁵ Esta Corte nota que la acción extraordinaria de protección aludida fue signada con el número 3376-18-EP y fue inadmitida mediante auto de 20 de junio de 2019 por el Tribunal de Sala de Admisión, conformado por los ex jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes y por la juez constitucional Carmen Corral Ponce.

El art. 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es claro al determinar que la acción de protección no procede contra una resolución judicial; en el caso en mención se ha probado que la Resolución R-CIFI-UG-S004-042-28-02-2019, expedida por la Comisión Interventora, acata lo dispuesto por la sentencia dictada en la Acción de Protección No. 09286-2016-03121, por lo que al momento de resolver la Sala Civil ha desnaturalizado el objeto de la Acción de Protección al utilizar la misma como mecanismo para interpretar otra sentencia de una garantía jurisdiccional (...).

14. Continuando, la demanda expone que la sentencia impugnada también inobserva el artículo 163 de la LOGJCC respecto a la “competencia del juez que dicta la sentencia para ejecutarla”, y el artículo 22 de la norma *ibídem* acerca de “la posibilidad de que un servidor público que no acate una sentencia sea destituido por dicho desacato”. Por tanto, la entidad accionante concluye que la Sala “ha desconocido la competencia de la Corte Constitucional para conocer y resolver la inconstitucionalidad de la sentencia dictada dentro de la Acción de Protección No. 09286-2016-03121, vulnerando de esta manera el derecho a la seguridad jurídica de la Universidad de Guayaquil”.
15. En virtud de lo anterior, la entidad accionante solicita a la Corte Constitucional que declare que la sentencia impugnada “ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y la motivación” y, por consiguiente, la deje sin efecto.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

16. El 19 de octubre de 2023, la Sala remitió su informe de descargo en el que empezó por hacer un resumen de los argumentos de la acción de protección de origen. A partir de ello, identificó como acto impugnado el “Memorando No. UG-SG-20190592-M del 29 de abril de 2019, por el cual, se pone en conocimiento de las Facultades de la UG, (...) la resolución R-CIFI-UG-S004-042-28-02-2019 (...), [por la que,] a través de la CIFI de la UG resuelve, en palabras simples, retrotraer el quinto concurso público de merecimientos y oposición a la fase de impugnación”. Frente a ello, aseveran que su análisis se limitó a dichos actos administrativos de la Universidad de Guayaquil y que no “se interpretó una decisión jurisdiccional adoptada en otro proceso constitucional”. En consecuencia, ratifican su decisión y reiteran que, en el presente caso, encuentran vulneración de derechos constitucionales y que “no existe otra vía expedita para garantizar esos derechos vulnerados de manera urgente y expedita”. Adicionalmente, la Sala señala que la entidad accionante se “ha aprovechado de un fallo que resuelve una situación particular para luego hacerla extensiva”. Por lo tanto, solicitan a esta Corte que desestime la acción extraordinaria de protección que nos ocupa.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. El artículo 94 de la CRE, así como el artículo 58 de la LOGJCC, determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por acción u omisión de una autoridad judicial.
18. En una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por el accionante, es decir, de las acusaciones que este dirige en contra de la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental. Al respecto, la Corte Constitucional determinó que para identificar un argumento claro y completo se debe verificar que éste contenga: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma directa e inmediata.⁶
19. Respecto al cargo recogido en los párrafos 11, 12 y 14 *supra*, los cuales aluden a una potencial transgresión de la garantía de la motivación y de la seguridad jurídica, esta Corte encuentra que dichos alegatos carecen de argumentación completa, pues no se ha expuesto una justificación jurídica que muestre por qué la Sala, mediante acción u omisión, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía mencionada o la seguridad jurídica, de forma directa e inmediata. La entidad accionante se limita a exponer una base fáctica acerca del análisis de la sentencia impugnada, sin concretar cómo la actuación de la Sala vulnera los derechos en cuestión. En consecuencia, aun haciendo un esfuerzo razonable, no es posible plantear un problema jurídico y pronunciarse al respecto.
20. Por su lado, sobre la alegación sintetizada en el párrafo 13 de la presente sentencia, sobre una posible violación a la seguridad jurídica por parte de la Sala, la Corte Constitucional observa un argumento completo acerca de la presunta inobservancia del artículo 41 de la LOGJCC en la sentencia impugnada, por atribuirse una competencia que no le corresponde al interpretar la decisión dictada dentro de la acción de protección número 09286-2016-03121. Por consiguiente, este Organismo analizará dicho cargo planteando el siguiente problema jurídico.

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿Vulneró la sentencia de 28 de octubre de 2019 del proceso 09281-2019-02105 el derecho a la seguridad jurídica por presuntamente inobservar el artículo 41 de la LOGJCC al presuntamente interpretar la decisión dictada dentro del proceso 09286-2016-03121?

21. El artículo 82 de la CRE establece que el 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”.

22. Al respecto, la Corte Constitucional determinó que el propósito de la seguridad jurídica consiste en que:

El individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.⁷

23. En el caso *in examine*, la entidad accionante aduce que la Sala transgredió lo dispuesto en el artículo 41 de la LOGJCC al resolver la acción de protección del proceso 09281-2019-02105, en la que se analizó la “Resolución R-CIFI-UG-S004-042-28-02-2019, expedida por la Comisión Interventora” de la Universidad de Guayaquil, indicando que dicha resolución “acata lo dispuesto por la sentencia dictada en la Acción de Protección No. 09286-2016-03121”. A decir de la entidad accionante, este hecho conlleva que la Sala haya “desnaturalizado el objeto de la Acción de Protección al utilizar la misma como mecanismo para interpretar otra sentencia de una garantía jurisdiccional”.

24. En concreto, la demanda de la entidad accionante centra su argumentación referente al artículo mencionado en el párrafo anterior, en que “es claro al determinar que la acción de protección no procede contra una resolución judicial”. Esta Corte constata que, en efecto, la acción de protección procede contra todo “acto u omisión de una autoridad pública *no judicial* que viole o haya violado los derechos (...)” (énfasis añadido). De forma que ni la Sala ni ningún operador judicial puede conocer una acción de protección presentada en contra de una sentencia judicial, pues se encuentra fuera del objeto de dicha acción.

⁷ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

- 25.** Sin embargo, en la presente causa, la acción de protección se presenta en contra de la resolución CIFI-UFE-SO04-42-28-2-2019 de 29 de abril de 2019, emitida por la entidad accionante. La acción de protección correspondiente, si bien menciona el proceso 09286-2016-03121, no versa sobre los fallos judiciales dictados en el mismo, sino sobre la resolución administrativa dictada por la Universidad de Guayaquil, tal como se recoge en el párrafo 16 *supra*.
- 26.** De hecho, esta Magistratura constata que los jueces de la Sala, al entrar al análisis en cuestión, empiezan por sintetizar los cargos esgrimidos por los actores, resumiendo los antecedentes del caso. Tras revisar el acto impugnado, junto a los argumentos de las partes y las pruebas aportadas, aclaran que en su fallo no “se pretende interpretar una decisión jurisdiccional adoptada en un proceso constitucional de protección de derechos, ni mucho menos modificarla (...). Tampoco se pretende observar si se ha cumplido con lo resuelto por los jueces constitucionales en dicha acción de protección”. A partir de ello, la Sala estudia las posibles vulneraciones de derechos constitucionales a raíz del acto administrativo impugnado y, a su consideración, encuentra que:

evidentemente violan varios de sus derechos constitucionales, pues, aquello significa que todo aquello que fue obtenido en buena lid durante el concurso y luego de ello con su posesión y ejercicio de la docencia, los coloca en una inseguridad jurídica ya que se le conculcan derechos constitucionales legal y previamente obtenidos, en indefensión puesto que para que un servidor público sea desafectado de su cargo requiere de un previo proceso o sumario administrativo, lo cual, a su vez, es concomitante con sus derechos constitucionales a poder ingresar al sector público cumpliendo los requisitos de ley y, finalmente, ser vulnerados en su derecho al trabajo, pues, retrotraer el concurso por el cual fueron elegidos a una fase ya superada hace varios años, los dejan además en una inseguridad respecto a su estabilidad laboral.

- 27.** Por ello, dentro de la conclusión de la sentencia impugnada, previo a la resolución de aceptar el recurso interpuesto y declarar la vulneración de derechos constitucionales, la Sala señala, respecto a la resolución de la Universidad de Guayaquil, que:

dicha decisión constituye fuente de vulneración al derecho a la igualdad en contra de la servidora pública y, consecuentemente, los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso y al trabajo, alegados por la accionante; situación que genera la procedencia de la presente acción de protección, en observancia a lo prescrito en el numeral 1 del Art. 41 LOGJCC (...).

- 28.** En conclusión, la sentencia impugnada no transgrede ni inobserva el artículo 41 de la LOGJCC, por lo que la Sala actuó de conformidad con el ordenamiento jurídico, sin desnaturalizar la acción de protección. Si bien no le corresponde a la Corte Constitucional

pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la decisión objeto de análisis,⁸ se evidencia que la sentencia impugnada aplicó las normas claras, previas y públicas que las autoridades judiciales estimaron pertinentes para la emisión del fallo.

- 29.** Adicionalmente, este Organismo ya ha señalado que, al alegar una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, es necesario que se explique también la trascendencia constitucional de la inobservancia de la norma en cuestión.⁹ Es decir, debe presentar la existencia de transgresión a uno o varios derechos constitucionales distintos a la seguridad jurídica.¹⁰ En el presente caso, la entidad accionante no ofrece ninguna razón explícita a favor de la trascendencia constitucional de la falta de aplicación de la norma legal que invocó. Tampoco esta Magistratura advierte la referida trascendencia constitucional. Por ende, esta Corte no evidencia vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante por parte de la Sala.

6. Consideraciones adicionales

- 30.** Pese a no constatar la presencia de derechos constitucionales vulnerados en el caso que nos ocupa, esta Magistratura evidencia que la entidad accionante alegó la existencia de una presunta antinomia jurisdiccional entre lo resuelto en los procesos 09286-2016-03121 y 09281-2019-02105.
- 31.** La Corte Constitucional ha referido que una antinomia jurisdiccional tiene lugar cuando sentencias tratan sobre temas aparentemente distintos, pero convergen en el punto de su ejecución, es decir, lo que la una sentencia manda la otra prohíbe, creando una especie de antinomia jurisdiccional con instrumentos que poseen el mismo valor jurídico y que tornan ineficaz la decisión al no poder generar efectos jurídicos como consecuencia de su inejecución.¹¹
- 32.** En otras palabras, una antinomia jurisdiccional se produce cuando existe identidad de hechos y sujetos en causas distintas, que tienen resultados distintos; o cuando, sin tener identidad de sujetos procesales, convergen en el punto de ejecución con decisiones que tienen como resultado que lo que manda una sentencia, la otra prohíbe.¹² En ambos casos,

⁸ CCE, sentencia 2734-19-EP/23, 24 de mayo de 2023, párr. 29.

⁹ CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020 párr. 14.6

¹⁰ CCE, sentencia 410-18-EP/23, 5 de julio de 2023, párr. 28.

¹¹ CCE, sentencia 32-17-IS/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 20; y, CCE, sentencia 001-10-PJO-CC, párr. 44.

¹² CCE, sentencia 32-17-IS/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 21.

las resoluciones judiciales objeto de contraposición deben tener el mismo valor, de forma que vuelve a las decisiones judiciales ineficaces a causa de su inejecutabilidad.

33. En tal virtud, advirtiendo un posible conflicto por decisiones constitucionales contradictorias, la Corte Constitucional, pese a desestimar la presente acción extraordinaria de protección, apertura de oficio una acción de incumplimiento de sentencia con fundamento en los artículos 163 y 164 numeral 4 de la LOGJC, con el fin de pronunciarse al respecto.¹³

7. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección 3281-19-EP.
2. Disponer de oficio la apertura de una acción de incumplimiento, conforme a lo señalado en el párrafo 33 *supra*.
3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹³ Esta Magistratura ya ha ordenado la apertura de una acción de incumplimiento ante una presunta antinomia jurisdiccional. Ver CCE, sentencia 43-14-IS/20, 16 de septiembre de 2020, párr. 3.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 01 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

328119EP-6085e

**Caso Nro. 3281-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves nueve de noviembre de dos mil veintitrés, 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 2813-19-EP/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2023

CASO 2813-19-EP

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

SENTENCIA 2813-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza la sentencia emitida por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que aceptó la excepción de cosa juzgada material e impidió la homologación de una sentencia extranjera de divorcio. Se concluye que existió una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, al imponer una traba irrazonable para el acceso a la justicia.

1. Antecedentes procesales

1. El 29 de enero de 2019, Fernando Javier Carrera Durán, como procurador judicial de José Guillermo Guerra Páez (**“accionante”**), presentó una demanda de reconocimiento y homologación de sentencia extranjera, con el fin de que la sentencia FS-11-369626, dictada en Ontario, Canadá y que declaró el divorcio entre el accionante y Cecilia Cristina Pozo Caminer, surta efectos en Ecuador.¹
2. El 6 de septiembre de 2019, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (**“Sala de la Corte Provincial”**) emitió sentencia por la cual rechazó la demanda, al considerar que existía cosa juzgada material.²

1.1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

3. El 3 de octubre de 2019, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial.

¹ El proceso fue signado con el número 17141-2019-00021.

² La Sala argumentó que existía identidad subjetiva, objetiva y causal con el proceso 17141-2016-00072 en el cual se discutió la homologación en relación con la misma sentencia y se rechazó debido a que el acto cuya homologación se solicitaba no habría tenido la naturaleza de sentencia pues refería a la certificación de divorcio. De igual forma, cabe señalar que respecto de la decisión emitida en este proceso, se presentó una acción extraordinaria de protección que fue inadmitida en auto de 16 de marzo de 2017, dentro de la causa 233-17-EP, al incurrir en la causal 4 del artículo 62 de la LOGJCC.

4. El 17 de diciembre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.³
5. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quien mediante auto de 14 de marzo de 2023, de acuerdo con el orden cronológico para la sustanciación de causas, avocó conocimiento de la misma y solicitó a la Sala de la Corte Provincial, que presente su informe de descargo debidamente motivado.
6. El 24 de marzo de 2023, los jueces de la Sala de la Corte Provincial enviaron su informe de descargo.

2. Competencia

7. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución; y, el artículo 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Argumentos del accionante

8. El accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y motivación, a la seguridad jurídica y a la identidad personal.⁴ Además, solicitó que se deje sin efecto la sentencia impugnada.
9. En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, el procurador del accionante alega que, “[...] se dejó a mi Poderdante, doctor José Guerra Páez imposibilitado de poder recurrir dentro de las instancias judiciales a fin de conseguir la homologación de su

³ El tribunal que conoció la admisión de la causa estaba conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y el ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.

⁴ Estos derechos se encuentran previstos en los artículos 75, 76 numeral 1 y numeral 7 literal l), 82 y 66 numeral 28, de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente.

sentencia de divorcio y que la misma se inscriba en el Registro Civil ecuatoriano al margen del Acta (sic) de matrimonio con Cecilia Pozo Caminer”.

10. Respecto del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, el accionante afirma que al aceptar la excepción previa de cosa juzgada, la Sala de la Corte Provincial impidió que se conozca el cumplimiento de los requisitos para la homologación de la sentencia de divorcio.
11. A propósito del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el accionante argumenta que la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial recoge jurisprudencia que no guarda relación con la cosa juzgada en casos de homologación de sentencias extranjeras, sino solo referentes a juicios que resuelven el fondo y mérito de los casos. Así manifiesta, “En los casos de homologación de sentencias extranjeras no se da propiamente la existencia de un juicio como tal ni la resolución de una cuestión controvertida, ya que no existe controversia, pues la misma ya fue resuelta en el asunto de mérito que fue el divorcio aceptado por la Corte de Ontario, Canadá”.
12. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, el accionante alega que: “En este caso, se ha impedido al doctor José Guerra Páez el ejercicio de tales derechos constitucionales por las razones indicadas en este instrumento”.
13. Finalmente, el accionante afirma que se vulneró el derecho a la identidad personal pues:

En este caso, al haberse inadmitido la solicitud de homologación, se está impidiendo al doctor José Guillermo Guerra Páez el que tenga en el Ecuador la identidad personal que le corresponde, siendo parte de ella su estado civil que es el de divorciado, por sentencia dictada legalmente en el exterior, generando que el doctor Guerra, según los registros de la Dirección de Registro Civil conste todavía como de estado civil casado. Existe por tanto una indefinición al respecto de su estado civil y por tanto de su identidad personal. (Se omitió el resaltado del original).

3.2 Posición de la parte accionada

14. La Sala de la Corte Provincial señaló que los requisitos formales para la homologación de sentencias extranjeras ya habían sido revisados en el proceso número 17141-2016-00072. Indicó que, al no cumplir con los requisitos en aquel proceso, la Sala de la Corte Provincial rechazó la demanda, pues no se trataba de una sentencia en donde podía revisar la homologación. En este sentido, añadió que declaró la existencia de cosa

juzgada, debido a que la demanda de homologación fue presentada respecto de la misma sentencia. Por tanto, solicitan que se rechace la acción extraordinaria de protección.

4. Planteamiento del problema jurídico

15. Conforme a los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
16. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁵
17. La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar estos cargos mediante argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica),⁶ que le permitan analizar la violación de derechos.
18. De acuerdo con el párrafo 9 *supra*, la Corte observa que el accionante presenta un cargo sobre su imposibilidad de obtener un pronunciamiento de fondo, bajo el derecho a la tutela judicial efectiva; presenta otro cargo (párr. 10 *supra*) sobre el obstáculo para presentar una nueva demanda de homologación de sentencia, una vez cumplidos los requisitos omitidos en el primer proceso (17141-2016-00072); y, concatena dichos cargos bajo el argumento de que los juzgadores no analizaron si la cosa juzgada era aplicable a su proceso de homologación de sentencia. Por tanto, este Organismo identifica que su oposición se refiere a demostrar un impedimento al acceso a la justicia, debido a que, a su criterio, existiría una traba irrazonable, al aplicar una institución improcedente en el caso concreto. En este sentido, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico:

¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante, por haber impuesto una traba irrazonable para el acceso a la justicia, al analizar la excepción de cosa juzgada en el proceso de homologación de sentencia extranjera in examine, sin considerar el contenido de la resolución emitida en el primer proceso?

⁵ CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

19. Respecto a los párrafos 11 y 12 *supra*, esta Corte no identifica, incluso tras un esfuerzo razonable, cargos que permitan examinar una actuación u omisión de los juzgadores que vayan más allá de la inconformidad del accionante con las fundamentaciones utilizadas para emitir la sentencia.⁷
20. Finalmente, en relación con el párrafo 13 *supra*, el accionante alega que, a partir de la actuación de la Sala de la Corte Provincial, se vulneró su derecho a la identidad personal, debido a que, al declarar cosa juzgada, se impidió cambiar su estado civil. Los cargos en este sentido están direccionados al análisis del mérito del caso, por lo que, esta Corte no puede efectuarlo en virtud de la materia objeto de la demanda y con base en lo previsto en la sentencia 176-14-EP/19 dictada por este Organismo.⁸

5. Resolución del problema jurídico

¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante, por haber impuesto una traba irrazonable para el acceso a la justicia, al analizar la excepción de cosa juzgada en el proceso de homologación de sentencia extranjera in examine, sin considerar el contenido de la resolución emitida en el primer proceso?

21. La Constitución de la República del Ecuador, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva en su artículo 75, sostiene: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.
22. La Corte Constitucional ha afirmado que la tutela judicial efectiva se concreta en los siguientes elementos: “i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”.⁹ Sobre el primer elemento, ha señalado que se manifiesta en el derecho a la acción y en el derecho a tener una respuesta a la pretensión. Por tanto, se viola el derecho cuando

⁷ La Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”; sentencia 1952-17-EP/21, párr. 15.

⁸ CCE sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 52.

⁹ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, pues se impide, de forma injustificada, que la pretensión sea conocida.¹⁰

- 23.** En el caso concreto, el accionante alega que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva pues, pese a que presentó los documentos necesarios para la homologación de la sentencia extranjera de divorcio, la Sala de la Corte Provincial negó la demanda bajo la justificación de que se había constituido cosa juzgada, en relación al proceso 17141-2016-00072,¹¹ de la siguiente manera:

[...] se observa que tanto en el proceso No. 17141-2016-00072 como en el No. 17141-2019-00021, se solicita la homologación de la sentencia de la Corte Superior de Justicia de Ontario - Canadá, de 6 de enero de 2016, archivada en dicha Corte bajo el Número FS-11-3369626, certificado de divorcio otorgado el 16 de febrero de 2016, mediante el cual, se indica que se disolvió el vínculo matrimonial existente entre José Guillermo Guerra Páez y Cecilia Cristina Pozo Caminer; al ser las indicadas personas, partes procesales en el expediente de homologación de sentencia, [...] fácilmente se desprende que, existe identidad subjetiva; también encontramos identidad objetiva, en tanto que se demanda la misma cosa (homologación de sentencia extranjera de divorcio); y, se fundamenta en la misma causa, razón o derecho, habiendo operado de esta manera, la institución de cosa juzgada, opuesta como excepción previa por la parte demandada, al contestar la demanda (fs. 226 a 234), lo cual impide volver a pronunciarse sobre el mismo pedido de homologación de sentencia. [...].

- 24.** Por tanto, corresponde a esta Corte dilucidar si en el presente caso procedía la declaratoria de cosa juzgada, contrastando el proceso número 17141-2016-00072 (**“Proceso 1”**), con el proceso identificado con el número 17141-2019-00021 (**“Proceso 2”**), que es objeto de esta acción extraordinaria de protección. Para ello, este Organismo verificará si las resoluciones de los procesos: (i) eran susceptibles de análisis de cosa juzgada y siendo este el caso, si estas (ii) cumplen con los elementos de cosa juzgada. Con ello, se podrá determinar si la decisión impugnada vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en el elemento de acceso a la justicia.

¹⁰ En la sentencia *ibid.*, se señaló que “El derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida, por ejemplo cuando se dispone arbitrariamente el archivo de la causa o si se declara el abandono de una acción siendo que la falta de impulso procesal es atribuible al órgano jurisdiccional”.

¹¹ La sentencia emitida el 17 de noviembre de 2016 por la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, indica: “En la especie no se ha podido confirmar si la sentencia emitida en el extranjero contraría o no nuestro sistema jurídico, las formalidades existentes en nuestra legislación garantizan el derecho de las partes a fin de que cada una de ellas se sientan protegidas con un debido proceso justo”. En virtud de ello “niega la solicitud de homologación presentada por JOSE GUILLERMO GUERRA PAEZ, en razón de no estar acorde a la normativa prevista en el Código Orgánico General de Procesos”.

25. Respecto al primer punto, el Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”) establece un procedimiento particular para la homologación de sentencias expedidas en el extranjero. El artículo 103 señala que, las salas especializadas de las cortes provinciales, no podrán pronunciarse sobre el asunto de fondo. En este mismo sentido, el artículo 104 del cuerpo normativo referido, establece una serie de requisitos para que proceda la acción de homologación.¹²
26. De esta forma, se evidencia que los jueces en estos casos tienen una competencia netamente declarativa. Así, se puede identificar tres escenarios en procesos de homologación de sentencias extranjeras: i) si la solicitud de homologación procede, la sentencia extranjera es reconocida en el país y se configurará cosa juzgada respecto de dicha sentencia, que previamente tuvo un debido proceso y un pronunciamiento de fondo en el país de origen; ii) la demanda no procede, porque la decisión a homologar se contrapone al ordenamiento jurídico ecuatoriano, en estos casos habría un pronunciamiento directo sobre la pretensión, pues se genera una imposibilidad de reconocerla; y, iii) la demanda no procede por no cumplir con los requisitos exigidos en el COGEP.
27. Del expediente, se colige que en el Proceso 1, la Sala de la Corte Provincial a cargo resolvió negar la solicitud de homologación presentada por el accionante basado en que “se tiene como documento a homologarse un ‘certificado de divorcio’ del expediente FS-11-369626, sin que en el mismo pueda evidenciarse la motivación que exige la legislación ecuatoriana”. En ese sentido manifiesta, “al no tener la certeza para analizar una sentencia que declara disuelto el vínculo matrimonial, este Tribunal no puede llegar a tener convicción si la misma transgrede o no la Constitución y la Ley ecuatoriana. [...]”. Además expone,

[...] el señor JOSE GUILLERMO GUERRA PAEZ ha manifestado [...] sobre las formalidades que tiene la legislación del país de Canadá, sin que se haya probado conforme establece la norma descrita sobre la vigencia de dichas normas en el país donde se emitió la

¹² COGEP, art. 104 indica:

[...] la sala competente de la Corte Provincial deberá verificar: 1. Que tengan las formalidades externas necesarias para ser considerados auténticos en el Estado de origen. 2. Que la sentencia pasó en autoridad de cosa juzgada conforme con las leyes del país en donde fue dictada y la documentación anexa necesaria está debidamente legalizada. 3. Que de ser el caso, estén traducidos. 4. Que se acredite con las piezas procesales y certificaciones pertinentes que la parte demandada fue legalmente notificada y que se haya asegurado la debida defensa de las partes. 5. Que la solicitud indique el lugar de citación de la persona natural o jurídica contra quien se quiere hacer valer la resolución expedida en el extranjero. Para efectos del reconocimiento de las sentencias [...] en contra del Estado, por no tratarse de asuntos comerciales, deberá además demostrarse que no contrarían las disposiciones de la Constitución y la ley, y que estén arregladas a los tratados y convenios internacionales vigentes. [...].

sentencia; la certificación que se pretende homologar no sustituye a una sentencia, esta debe contener varios (sic) formalidades sustanciales que exige nuestra legislación [...] y al no tener la seguridad que las mismas se hayan cumplido, este Tribunal se encuentra impedido a homologar lo solicitado.

28. Así, previo a emitir resolución indica: “En la especie no se ha podido confirmar si la sentencia emitida en el extranjero contraría o no nuestro sistema jurídico”. Por lo tanto, dado que la certificación presentada para la homologación, no permitió efectuar la valoración de los requisitos a la Sala de la Corte Provincial; en esa ocasión, se encontraría inmerso en el tercer escenario indicado en el párrafo 26 *supra*.
29. Es entonces que, en el Proceso 1, la decisión de la Corte Provincial, para su análisis y conclusión, no contó con los elementos para realizar el examen de los requisitos plasmados en el COGEP y otorgar un pronunciamiento sobre los mismos.
30. En ese sentido, se denota que la resolución del Proceso 1, si bien es una decisión emitida por autoridad judicial, esta no resolvió sobre los elementos configurativos para la homologación de la sentencia extranjera, ya que como bien manifestó la Sala de la Corte Provincial en ese entonces, no contó con los elementos suficientes para su análisis y determinación. Esto por cuanto, el accionante, habría presentado un certificado de divorcio mas no una sentencia como tal; y, además, no habría proporcionado la certificación sobre la vigencia de las normas canadienses que se aplicaron al proceso de origen.
31. En consecuencia, no es susceptible de causar cosa juzgada. De esta manera, era posible que, a través de un nuevo requerimiento (Proceso 2), el accionante solicite la homologación de la sentencia extranjera de divorcio, cumpliendo los requisitos establecidos el artículo 104 del COGEP, para una nueva valoración.
32. En virtud de ello, esta Corte nota que la decisión emitida en el Proceso 2 y por la cual se declaró la existencia de cosa juzgada material, no contempló en su análisis, los elementos considerados y los argumentos de la resolución emitida en el Proceso 1 y se limitó a hacer un análisis de cosa juzgada sin considerar que en dicho proceso no existió un pronunciamiento de los elementos, al no tener las herramientas para ello.
33. Por las consideraciones expuestas, esta Corte concluye que la Sala de la Corte Provincial, en el Proceso 2, impuso una traba irrazonable al declarar la existencia de cosa juzgada material, sin considerar los elementos analizados en la resolución emitida en el Proceso 1, tomando en cuenta que no es posible interponer recursos verticales. Por ello, la Sala

de la Corte Provincial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en el elemento de acceso a la justicia, lo cual, repercute en la imposibilidad de recibir una respuesta adecuada por parte de los órganos judiciales.

34. Por lo tanto, tras la vulneración de derechos evidenciada, este Organismo no estima necesario continuar con el pronunciamiento sobre el segundo aspecto del problema jurídico planteado y que se ha indicado en el párrafo 24 *supra*, en cuanto al análisis de los elementos de la cosa juzgada.

6. Decisión

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

1. *Aceptar* la acción extraordinaria de protección 2813-19-EP y declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en el elemento de acceso a la justicia.
2. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 6 de septiembre de 2019 por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la causa 17141-2019-00021.
3. Retrotraer el proceso al momento antes de la expedición de la sentencia impugnada, para que, previo sorteo, una nueva Sala conozca y resuelva sobre la demanda presentada dentro del proceso de homologación de sentencia extranjera de divorcio.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 01 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

281319EP-6085d

**Caso Nro. 2813-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves nueve de noviembre de dos mil veintitrés, 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



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

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

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

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