EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

545-19-EP/24 En el Caso No. 545-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 545-19-EP..... 2

2986-19-EP/24 En el Caso No. 2986-19-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en el Caso No. 2986-19-EP 19

212-20-EP/24 En el Caso No. 212-20-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 212-20-EP 34

295-20-EP/24 En el Caso No. 295-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 295-20-EP presentada por el Consejo de la Judicatura..... 81

486-20-EP/24 En el Caso No. 486-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 486-20-EP 93

Año III - Nº 372 - 106 páginas
Quito, jueves 6 de junio de 2024

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 545-19-EP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 25 de abril de 2024

CASO 545-19-EP

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

SENTENCIA 545-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias dictadas por la Corte Nacional de Justicia y la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de un proceso por incumplimiento de contrato. Se concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, pues dichas sentencias no adolecen del vicio motivacional de apariencia por incongruencia frente a las partes.

1. Antecedentes Procesales

1. El 27 de agosto de 2015, la Fundación Amazonía Verde presentó una demanda por incumplimiento de contrato[1] en contra de La Unión Compañía Nacional de Seguros S.A. (**"La Unión compañía de seguros"**) por la negativa de pago[2] de la indemnización por el siniestro ocurrido a la avioneta Piper modelo PA-32-300 con serie 32-40531 y matrícula HC-BOD. La causa fue conocida por la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil (**"Unidad Judicial"**) y signada con el número 09332-2015-08669.

2. El 22 de junio de 2016, la Unidad Judicial declaró sin lugar la demanda presentada por la Fundación Amazonía Verde.[3] Inconforme con esta decisión, la parte actora

[1] En su demanda, la Fundación Amazonía Verde señaló que el día 30 de agosto de 2013, aproximadamente a las 11:00, la aeronave que tenía asegurada con La Unión compañía de seguros perdió potencia y su piloto tuvo que realizar un aterrizaje forzoso, lo cual fue informado a la aseguradora dentro del término concedido en la póliza de seguro de aviación CA-10055, vigente desde el 29 de junio de 2013 hasta el 29 de junio de 2014. Según se observa en el expediente, la referida avioneta consta asegurada como segundo ítem por un valor de US$ 80.000,00 correspondiente a casco y maquinaria, así como por el valor de US$ 30.000,00 por responsabilidad civil (límite único combinado). La Fundación Amazonía Verde exigió el pago de US$ 84.438,67 que correspondían a la cobertura del casco (US$ 80.000,00) y responsabilidad civil (US$ 4.438,67), más los intereses de ley.

[2] Mediante oficio 543-IND2013 de 18 de octubre de 2013, la Unión compañía de seguros declinó formalmente su responsabilidad en el reclamo presentado por la Fundación Amazonía Verde, por considerar que el accidente ocurrido a la avioneta no se encontraba amparado bajo las coberturas de la póliza de seguro, debido a que "el piloto Henry Jiménez Soria quien operaba la aeronave al momento del accidente, no cumple con las horas de vuelo estipuladas en las condiciones particulares de la póliza No. 10.055, página No. 2 […]".

[3] La Unidad Judicial analizó la condición particular de la póliza en la que se basó la aseguradora para negar el reclamo, concluyendo que se verificó que 'la parte accionante no ha cumplido con la premisa B1) '500 horas de vuelo en total'[…]".

interpuso recurso de apelación.

3. El 7 de febrero de 2017, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (**"Sala Provincial"**) rechazó el recurso de apelación interpuesto por la Fundación Amazonía Verde y confirmó la sentencia de primera instancia. De esta decisión, la mencionada fundación solicitó ampliación, lo cual fue negado por la Sala Provincial del Guayas mediante auto de 1 de marzo de 2017.[4]

4. El 10 de marzo de 2017, la Fundación Amazonía Verde interpuso recurso de casación, el mismo que fue admitido a trámite mediante auto de 28 de noviembre de 2017.

5. El 19 de diciembre de 2018, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia (**"Sala Nacional"**) rechazó el recurso de casación.[5] Ante lo cual, la recurrente solicitó aclaración, la misma que fue rechazada por improcedente a través del auto de 15 de enero de 2019.

6. El 12 de febrero de 2019, la Fundación Amazonía Verde (**"accionante"**) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 22 de junio de 2016 por la Unidad Judicial. No obstante, en su demanda, la accionante también alegó vulneraciones a sus derechos por parte de "los órganos jurisdiccionales de la justicia ordinaria [que no] atendieron sus pretensiones".

7. Una vez efectuado el sorteo por el Pleno del Organismo, le correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

8. El 14 de agosto de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.[6]

9. Posteriormente y en atención al orden cronológico de despacho de causas, en fase de sustanciación, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante auto de fecha 24 de julio de 2023, por el cual se ordenó oficiar a la Unidad Judicial, a fin de que presente

[4] Sobre la petición de ampliación, la Sala Provincial señaló que "se resolvieron todos los puntos determinantes para su resolución, donde en el considerando séptimo, se analiza la causa por la cual se rechazó la apelación de la actora, por lo que se confirmó la sentencia de primer nivel; no encontrándose fundamentada la causa que alegó en la demanda que expone en su recurso horizontal".
[5] La Sala Nacional rechazó los cargos por errónea interpretación del artículo 47 del Reglamento General de la Ley General de Seguros, del artículo 1561 del Código Civil y del artículo 1562 del mismo cuerpo legal, así como los cargos formulados por falta de aplicación del artículo 7 numeral 18 del Código Civil y de los artículos 2, 9 y 10 del capítulo II del título V del libro II de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria.
[6] El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por los ex jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

su informe de descargo motivado. Además, pese a no haber sido expresamente impugnadas sus actuaciones, se ordenó oficiar en el mismo sentido, a la Sala Provincial y la Sala Nacional, cuyos informes fueron remitidos el día 2 de agosto de 2023.

10. Con fecha 29 de agosto de 2023, la Unidad Judicial remitió el respectivo informe motivado con relación a la acción extraordinaria de protección.

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. Fundamentación de la acción y pretensión

12. De la revisión de la demanda, la accionante alega como derechos constitucionales vulnerados la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE), el debido proceso en su garantía de motivación (artículo 76 numeral 7 letra l de la CRE) y la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE). Como pretensión, solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y como medidas de reparación integral que se deje sin efecto la sentencia emitida el 22 de junio de 2016 por la Unidad Judicial, así como las demás actuaciones judiciales y, en consecuencia, se designe un nuevo juzgador de primer nivel para que conozca el proceso.

13. En relación a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante señala que no obtuvo una respuesta fundamentada respecto de las cuestiones planteadas en su demanda, pues "ninguno de los órganos jurisdiccionales de la justicia ordinaria atendieron sus pretensiones", ya que se limitaron a señalar que al existir un contrato celebrado con La Unión compañía de seguros era obligación de las partes cumplir las cláusulas previamente establecidas. Sin embargo, manifiesta que aquello no era objeto de cuestionamiento porque se reclamaba que las cláusulas contractuales relacionadas a las condiciones específicas para la cobertura de la póliza eran restrictivas de los derechos de la asegurada y debían contar con la aprobación del órgano de control a la época.[7] Así, expresamente señaló que: "lamentablemente, en

[7] A la fecha en que ocurrió el siniestro notificado por la accionante a la Unión compañía de seguros, el ente rector en materia de seguros privados era la Superintendencia de Bancos y Seguros. Sin embargo, con la publicación del Código Orgánico Monetario y Financiero, libro III "Ley General de Seguros" en el Segundo

ninguna de las instancias procesales los jueces se refirieron a lo más mínimo a esta alegación, que era la principal de la demanda […]".

14. Respecto a la violación del derecho a la defensa en su garantía de motivación, la accionante analizó cada uno de los parámetros del test de motivación. Así, sobre la razonabilidad, manifestó que dicho parámetro no se cumple en el presente caso, por cuanto la sentencia de primera instancia no se encuentra fundamentada en ningún principio ni norma constitucional o legal para sostener que "por el simple hecho de encontrarse suscrito un contrato, aquello implica que todas las cláusulas allí estipuladas sean válidas, cuando, precisamente, la controversia versaba sobre la validez de ciertas condiciones contractuales". Además, a su criterio, dicha sentencia sería contraria al parámetro de la lógica, pues "la hipótesis normativa no guarda relación con los hechos" y en relación a la comprensibilidad alegó que la referida sentencia "no es comprensible pues al momento de analizar el problema jurídico […] se utiliza un lenguaje completamente inasequible".

15. En su demanda, la accionante se refiere a la cláusula especial en la que se fundamentó la negativa de pago de la indemnización reclamada, pues alega que no era válida puesto que no contaba con la autorización del órgano de control de esa época, lo que según indica tampoco fue analizado en la sentencia de segunda instancia, ya que "el Tribunal de apelación resolvió ratificar el criterio de la Juez de instancia, sin analizar tampoco si la condición estipulada en la póliza de seguros respecto a las 500 horas de vuelo que debía cumplir el piloto, contaba o no con la autorización de la Superintendencia de Bancos y Seguros"; además de mencionar que no hubo ninguna referencia a "que este requisito -500 horas de vuelo en total del piloto-, sea legal y válido". Asimismo, manifiesta que interpuso recurso de casación alegando la falta de aplicación de los artículos 9 y 10 de la resolución JB-2008-1219 de 18 de diciembre de 2019 contenida en el libro II de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria, publicada en el Registro Oficial 508 de 16 de enero de 2009 que establecía que para introducir una cláusula que restrinja la cobertura del asegurado debía contarse con la autorización del órgano de control; situación que según indica, no ocurrió y por ende, debía tenerse como no escrita. Pese a ello, se resolvió no casar la sentencia.

16. En cuanto a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la accionante señala que en la sentencia de primera instancia impugnada se inobservaron las siguientes disposiciones jurídicas previas, claras y aplicables al presente caso: (i) los artículos 9

Suplemento del Registro Oficial 332 de 12 de septiembre de 2014, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros asumió las competencias en el régimen de seguros. Así, en la disposición transitoria trigésima primera del COMyF, se estableció que asumiría las competencias que el referido código y las reformas por él introducidas a otras leyes le asignan, en el plazo de un año contado desde su publicación en el Registro Oficial.

y 10 de la resolución JB-2008-1219 de 18 de diciembre de 2019 del libro II de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria, publicada en el registro oficial 508 de 16 de enero de 2009; (ii) el artículo 1496 del Código Civil; (iii) el artículo 25 de la Ley General de Seguros, vigente a esa fecha; (iv) el artículo 274 del Código de Procedimiento Civil; y, (v) el artículo 168 numeral 6 de la CRE. Esto habría generado incertidumbre a la accionante pues "los distintos juzgadores provinciales y nacionales, jamás se pronunciaron sobre la pretensión principal de la demanda propuesta".

3.2. De los informes de descargo

Del pronunciamiento de la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil

17. La Unidad Judicial en su informe recibido el día 29 de agosto de 2023, luego de hacer un recuento de los hechos del proceso, concluyó que la sentencia de primera instancia cumple con la motivación que debe tener una decisión judicial y que los jueces actuantes del proceso han procedido con total apego de la ley, asegurando las garantías básicas del derecho al debido proceso.

Del pronunciamiento de los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

18. En su informe presentado el 2 de agosto de 2023, la Sala Provincial señaló que la sentencia dictada el 7 de febrero de 2017 cumple con las exigencias de la motivación, por cuanto se hizo un análisis de los hechos en relación con las normas y principios aplicables al caso.

Del pronunciamiento de los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia

19. Con fecha 2 de agosto de 2023, a través del oficio 601-2023-SCM-CNJ, la secretaria relatora encargada de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia informó que, el proceso signado con el número 09332-2015-08669 fue resuelto por las ex juezas de la Sala Civil y Mercantil, doctoras Julieta Magaly Soledispa Toro, María Rosa Merchán Larrea y Rosa Beatriz Suárez Armijos, quienes en la actualidad no ostentan cargo alguno en dicho organismo.

4. Planteamiento del problema jurídico

20. La Corte Constitucional ha establecido que los problemas jurídicos surgen,

principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.[8] No obstante, cuando la Corte no evidencie un argumento mínimamente completo, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos examinados, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.[9]

21. En este sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: **(i)** *una tesis o conclusión,* en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; **(ii)** *una base fáctica,* consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, **(iii)** *una justificación jurídica,* que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

22. Cabe recordar que, al momento en que esta Corte formula los problemas jurídicos, puede observar que si bien en el auto de admisión, de forma general pudo haberse pronunciado respecto de ciertos cargos de la demanda que cumplían los requisitos necesarios para su admisibilidad, la fase de admisión es preliminar y la última valoración respecto del contenido del cargo puede realizarse en la etapa de sustanciación,[10] en la que se efectúa un profundo análisis de conformidad con la jurisprudencia emitida por este Organismo.

23. Previo al análisis sobre la presunta vulneración de derechos, se menciona que, si bien en el primer acápite de la demanda de acción extraordinaria de protección, la accionante impugnó expresamente la sentencia de 22 de junio de 2016 dictada por la Unidad Judicial, también se refirió a las decisiones de "los órganos jurisdiccionales de la justicia ordinaria [que no] atendieron sus pretensiones". Por esta razón, se requirió un informe de descargo tanto a la Unidad Judicial como a la Sala Provincial y la Sala Nacional. Cabe señalar que previamente esta Corte ha analizado vulneraciones de derechos en decisiones judiciales que no han sido expresamente identificadas como el objeto de la acción extraordinaria de protección planteada, cuando de la argumentación se desprende la intención del accionante de impugnarlas.[11]

[8] CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11; CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31.
[9] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrafo 21.
[10] CCE, sentencia 718-19-EP/24, 4 de abril de 2024, párr. 21.
[11] CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 26; CCE, sentencia 2048-15-EP/20, 28 de octubre de 2020, párr. 16.

24. Con relación al cargo señalado en el párrafo 14 *supra*, se desprende que la accionante cuestiona la motivación de la sentencia impugnada sobre la base del *test* de motivación. Sobre esto, este Organismo determinó que, en situaciones como esta "dichos cargos pueden ser tratados y respondidos a la luz de las pautas desarrolladas en sentencia [1158-17-EP/21], o reconducidos a la presunta vulneración de otros derechos o garantías fundamentales".[12]

25. Ahora bien, respecto a los problemas jurídicos por resolver, se observa que la accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en su garantía de motivación (párr. 13, 14 y 15 *supra*) con fundamento en la misma base fáctica, esto es, que no se obtuvo un pronunciamiento de los jueces que conocieron el proceso sobre la alegación principal de la demanda,[13] como era la validez de la condición particular de la póliza en la que se fundamentó la negativa de pago, que a criterio de la accionante obedecía a una condición especial que requería autorización del órgano de control. En ese sentido, se determina que el argumento central presentado por la accionante se relaciona a una presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

26. Sobre la argumentación que consta en el párrafo 16 *supra*, se verifica que la accionante fundamenta la vulneración del derecho a la seguridad jurídica con base en la inobservancia de artículos de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria, Ley General de Seguros y Código de Procedimiento Civil. Al respecto, no se observa que el cargo desarrolle un argumento completo porque no justifica cómo la falta de aplicación de normas afectaría de forma directa e inmediata el derecho a la seguridad jurídica, por lo que se descarta su análisis.

27. Así también, la accionante alega la violación del derecho a la seguridad jurídica por inobservancia del artículo 168 numeral 6 de la CRE. Sin embargo, no se evidencia una base fáctica ni justificación jurídica sobre la presunta vulneración, pues simplemente se enuncia el principio de oralidad en la demanda. Por tal razón, no se analizará este cargo.

28. Si bien la accionante impugnó expresamente la sentencia de primera instancia, también presentó alegaciones en contra de las sentencias de segundo nivel y casación. Debido

[12] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 106

[13] Dentro de la demanda por incumplimiento de contrato que obra de fojas 5 a 14 del expediente de la Unidad Judicial, la legitimada activa alegó que la condición particular en la que se fundamentó la negativa de pago de la indemnización reclamada, condiciona y delimita los riesgos asumidos en las condiciones generales de la póliza y, además, restringe las coberturas previstas en las condiciones generales de la póliza, lo cual se encuentra prohibido en la normativa de seguros. Por lo que, a su criterio, correspondía que dicha restricción se la hiciera a través de una condición especial que debía contar con la autorización de la Superintendencia de Bancos.

a la naturaleza del recurso de casación, que no es una tercera instancia o instancia adicional de los procesos judiciales, se analizará la sentencia de casación a través del siguiente problema jurídico: ¿La sentencia de casación incurre en el vicio de apariencia por incongruencia frente a las partes?

29. Toda vez que, la accionante alega la misma vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación respecto de las sentencias de primera y segunda instancia, esta Corte continuará su análisis con la sentencia de segundo nivel que, al resolver el recurso de apelación interpuesto por la accionante, confirmó la sentencia de primera instancia. Por lo tanto, se analizará la sentencia de apelación a través del siguiente problema jurídico: ¿La sentencia de segunda instancia incurre en el vicio de apariencia por incongruencia frente a las partes al no haberse pronunciado sobre la validez de la condición particular contenida en la póliza y en la que se fundamentó la negativa de pago?

30. Conforme con la línea jurisprudencial expresada por este Organismo, toda vez que, tanto la sentencia de instancia como la de apelación comparten un cargo sobre una eventual violación al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, solo en caso de que este problema jurídico sea respondido de forma afirmativa, la Corte se pronunciará sobre la sentencia dictada por la Unidad Judicial y analizará si dicha decisión cumplió el estándar de congruencia motivacional.[14]

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1 ¿La sentencia de casación incurre en el vicio de apariencia por incongruencia frente a las partes?

31. El artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE establece que: "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 […]".

32. La Corte Constitucional ha indicado que para que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes.[15] En el mismo sentido, este Organismo ha precisado que un auto o sentencia se encuentra motivado cuando "guarda la debida relación entre los alegatos vertidos por las partes, los antecedentes de hecho extraídos de las alegaciones de las partes y las normas jurídicas aplicadas al caso concreto, sobre las que también se fundamentó su

[14] CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 23.
[15] CCE, sentencia 2344-19-EP/20, 24 de junio de 2020, párr. 41.

pertinencia para el caso concreto".[16]

33. Concretamente, la Corte ha determinado que existe incongruencia en la motivación de una decisión cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico -ley o jurisprudencia- impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones (incongruencia frente al Derecho).[17]

34. Ahora bien, la incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos que inciden significativamente en la resolución del problema jurídico. A criterio de esta Corte, 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.[18] En igual sentido, este Organismo ha señalado que 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.[19]

35. Conforme a lo expuesto por la accionante en la fundamentación de su acción extraordinaria de protección, no se habría atendido su argumento, respecto a si la condición en la que se fundamentó la negativa de pago de indemnización contaba o no con la autorización del órgano de control.[20] Para lo cual señala que, al interponer recurso de casación alegó entre otros cargos, la falta de aplicación de los artículos 9 y 10 de la resolución JB-2008-1219 de 18 de diciembre de 2019 contenida en el libro II de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria, publicada en el Registro Oficial 508 de 16 de enero de 2009 y que, pese a ello, la Sala Nacional no casó la sentencia.[21]

---

[16] CCE, sentencia 1728-12-EP/19, 02 de octubre de 2019, párr. 39 y CCE, sentencia 407-20-EP/23, 15 de marzo de 2023, párr. 30.
[17] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.
[18] CCE, sentencia 298-18-EP/23, 07 de junio de 2023, párr. 20.
[19] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 87.
[20] En las condiciones particulares de la póliza de seguro de aviación CA-10055 se establece: "Piloto o pilotos autorizados bajo la presente póliza: Cualquier piloto civil y comercial, autorizado por la dirección de Aviación Civil, y la respectiva licencia vigente extendida por la Dirección de Aviación Civil, con un mínimo de 500 horas de vuelo en total, y 50 horas en aeronaves del mismo tipo y modelo, objeto de esta cobertura".
[21] Mediante auto de 28 de noviembre de 2017, se admitió a trámite el recurso de casación interpuesto por la Fundación Amazonía Verde por los cargos de errónea interpretación de los artículos 47 del Reglamento General de la Ley General de Seguros, 1561 y 1562 del Código Civil y por falta de aplicación de los artículos 7 numeral 18 del Código Civil y de los artículos 2, 9 y 10 del capítulo II del título V del libro II de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria.

36. De la revisión de la sentencia de casación, se observa que la Sala Nacional realizó una transcripción de las alegaciones planteadas por la accionante en su recurso de casación respecto a cada cargo. De manera específica, sobre los cargos por falta de aplicación de los artículos 9 y 10 del capítulo II "Normas para la estructura y operatividad del contrato de seguro" del título V "De las pólizas y tarifas" del libro II de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria, mediante resolución JB-2008-1219, publicada en el Registro Oficial 508 de 16 de enero de 2009,[22] se citó lo siguiente:

> La parte casacionista aclara que son hechos aceptados que las condiciones particulares de la póliza de seguro limitan la cobertura al establecer la condición de que el piloto de la aeronave siniestrada 'debe tener un mínimo de experiencia de 500 horas de vuelo en total y 50 horas en aeronaves del mismo tipo y modelo, objeto de esta cobertura. […]
>
> El caso, según la fundación, es que existe regulación especialísima, expedida en su oportunidad por la Junta Bancaria, que gobierna la estructura que debe guardar el contrato de seguro, que ha motivado la presente controversia, lo cual no se lo tuvo en cuenta en la sentencia recurrida y que son los arts. 2, 9 y 10 del capítulo II 'Normas para la estructura y operatividad del contrato de seguro' del título V 'de las pólizas y tarifas' del libro II de la codificación de resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria, introducidos en dicha codificación, mediante Resolución JB-2008-1219 de 18 de diciembre de 2008, publicada en el Registro Oficial 508 de 16 de enero de 2009.
>
> Así, le "llama la atención" a la casacionista que, en la estructura del contrato de seguro hay, además de condiciones generales, las denominadas condiciones particulares y especiales, que pueden contemplar estipulaciones distintas. […]
>
> El art. 9 de la norma claramente determina que las condiciones especiales de una póliza de seguro 'extienden o restringen las coberturas previstas en las condiciones generales de las pólizas, o instituyen nuevas condiciones de protección' y que conforme al art. 10 ibídem, estas condiciones debieron, en esa época, ser aprobadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros.
>
> Por ello la fundación considera que la cláusula "irregularmente usada por la aseguradora en su negativa, es una CONDICIÓN PARTICULAR, que la aseguradora la ha usado ilegalmente y contra toda normativa de seguros para incluir en la Póliza un texto que ha llegado a *condicionar y delimitar los riesgos asumidos en las Condiciones Generales de la Póliza,* así como también ha llegado sin lugar a duda a *restringir las coberturas previstas en las condiciones generales de la póliza en cuestión, instituyendo en su texto*

[22] En los artículos 9 y 10, sección IV denominada "Condiciones especiales" de la resolución JB-2008-1219 se establece que: "Artículo 9.- Las condiciones especiales de las pólizas son las que amplían, condicionan, delimitan, modifican o suprimen riesgos, extienden o restringen las coberturas previstas en las condiciones generales de las pólizas, o instituyen nuevas condiciones de protección, sin que contengan disposiciones expresamente prohibidas por la Ley General de Seguros y su reglamento general, la Legislación sobre el Contrato de Seguro y, los principios de la técnica de los seguros. Artículo 10.- Las condiciones especiales de las pólizas serán aprobadas previamente por la Superintendencia de Bancos y Seguros, antes de ponerlas en vigencia. Prevalecerán sobre las condiciones generales. Deberán elaborarse en anexos, endosos, cláusulas, entre otros, para ser incorporadas a las pólizas que correspondan".

nuevas condiciones de protección; lo cual, se encuentra de forma expresa y categórica, PROHIBIDO".

Concluye su fundamentación afirmando que la aplicación de estas normas, "debieron llevar a la conclusión que, existiendo una restricción de cobertura (horas de vuelo del piloto) estipulada en una condición particular y, no en una condición especial aprobada por el órgano competente, existió flagrante violación al ordenamiento jurídico aplicable a dicho contrato, por lo que tal cláusula no puede tener efecto para el asegurado", por lo que se debió aceptar el recurso de apelación y la pretensión de la demandada.

37. En este sentido, la Sala Nacional identificó el cargo referido en su demanda y la alegación principal de la accionante. En respuesta a ello, sostuvo lo siguiente:

Estas leyes vigentes, que deben considerarse incorporadas al contrato de seguro, en criterio de la fundación, por existir "regulación especialísima" expedida en su oportunidad por la Junta Bancaria, serían los arts. 2, 9 y 10 del capítulo II "Normas para la estructura y operatividad del contrato de seguro", del título V "De las pólizas y tarifas" del libro II de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria.

El art. 2 de dichas normas, como se evidencia de su enunciado, define lo que se ha de entender por condiciones particulares de pólizas y señala que son reglas o estipulaciones que se han convenido por mutuo acuerdo entre las partes contratantes y fijan los elementos de la relación singular acordada que se hallan enunciados en el artículo 7 de la Legislación sobre el Contrato de Seguro, mismo que transcribe.

Esos elementos de la relación singular son, a más del nombre y domicilio del asegurador y del solicitante, asegurado y beneficiario, la calidad en que se actúa, la identificación precisa de la persona o cosa que se asegura; su vigencia, las fechas y horas de iniciación y vencimiento; y de celebración del contrato; el monto asegurado, la prima y la naturaleza de los riesgos tomados a su cargo por el asegurador, la firma de los contratantes; y, por último, "las demás cláusulas que deben figurar en la póliza de acuerdo con las disposiciones legales".

La accionante no alega que el contrato de seguro no haya sido suscrito de mutuo acuerdo, sino el hecho de que dentro de las condiciones particulares se haya restringido las coberturas previstas en las condiciones generales, pues "para esto existen las denominadas condiciones especiales".

El art. 9 define lo que constituyen las "condiciones especiales de las pólizas", a través de las cuales se amplían, condicionan, delimitan, modifican o suprimen riesgos, extienden o restringen las coberturas previstas en las condiciones generales de las pólizas, o instituyen nuevas condiciones de protección, que no están expresamente prohibidas por la Ley General de Seguros y su reglamento general.
La casacionista alega que al ser las condiciones especiales las únicas que pueden restringir las coberturas previstas en las condiciones generales de las pólizas, debían ser aprobadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, conforme el art. 10 de las normas.

La pretensión impugnaticia, como se explicó previamente, **aboca a este tribunal a la constatación de la existencia de [o a falta de] la aprobación de dichas condiciones por parte de la Superintendencia de Bancos, así como al análisis de la carga de la**

> **prueba, para establecer la pertinencia o impertinencia de la alegación, que no es competencia de este tribunal, pues al amparo de la causal invocada únicamente cabe establecer la infracción de normas sustanciales**, en base a los hechos aceptados por el tribunal de apelación en la sentencia, al no existir casación oficiosa; y, en la especie, en parte alguna de la resolución impugnada se da como cierta la falta de aprobación de dichas condiciones por parte del órgano rector de seguros [énfasis añadido].
>
> Pero no solo eso, sino que además, se precisa que dicha inobservancia haya sido trascendente en la decisión de la causa; es decir, que ante la falta de aprobación por parte de la Superintendencia de Seguro [sic], la aseguradora estipuló condiciones leoninas. Así, diferente sería el caso que constara acreditado que las condiciones que restringen la responsabilidad de la aseguradora, son arbitrarias, abusivas, antojadizas o simplemente no comunes en las prácticas de los seguros aeronáuticos; que se estuviera exigiendo requisitos imposibles de cumplir, por ejemplo; o en su defecto, que la fundación invocara otro tipo de vicios impugnables por la vía de casación.
>
> En consecuencia, los cargos formulados […] devienen por una parte en intrascendentes y por otra, en impertinentes, por lo que se los rechaza.

38. En relación al pronunciamiento de la Sala Nacional, esta Corte Constitucional ha señalado que la tradición jurídica de nuestro sistema procesal ha determinado que este medio de impugnación es extraordinario, estricto, formal, riguroso, que opera por las causales taxativas, estableciéndolo como el medio de impugnación de corrección jurídica en el ámbito de la legalidad sin que pueda valorar la prueba por corresponder a la facultad privativa de las instancias previas.[23]

39. En tal sentido, se verifica que la Sala Nacional sí respondió los cargos sobre la falta de aplicación de los artículos 9 y 10 del capítulo II "Normas para la estructura y operatividad del contrato de seguro" del título V "De las pólizas y tarifas" del libro II de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria, mediante resolución JB-2008-1219, en su sentencia. Resulta importante señalar, además, que a través del vicio de apariencia por incongruencia frente a las partes no corresponde analizar si las respuestas son correctas –o no- pues basta con que se haya dado una contestación suficiente a los argumentos relevantes.

40. En consecuencia, no se determina que la mencionada sentencia adolezca del vicio motivacional de apariencia por incongruencia frente a las partes.

5.2 ¿La sentencia de segunda instancia incurre en el vicio de apariencia por incongruencia frente a las partes al no haberse pronunciado sobre la validez de la condición particular contenida en la póliza y en la que se fundamentó la negativa de pago?

[23] CCE, sentencia 1656-14-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 22.

41. De acuerdo a lo indicado en el párrafo 35 *supra*, la accionante señaló en su acción extraordinaria de protección que no se atendió su alegación respecto a si la condición particular en la que se basó la negativa de pago de la indemnización era válida en la medida que haya contado o no con la autorización del órgano de control. Así, en su demanda manifestó que aquello no fue analizado en la sentencia de segundo nivel (párr. 15 *supra*).

42. De la revisión del expediente, se observa que la Fundación Amazonía Verde fundamentó su recurso de apelación[24] interpuesto el 24 de junio de 2016 en los siguientes argumentos: (i) no se contempla ningún análisis sobre el "nexo causal", ya que "en ninguna parte se ha demostrado que la ocurrencia del siniestro haya sido causado por la falta de horas de vuelo del piloto" sino que se produjo por la pérdida de potencia de la aeronave; (ii) la sentencia de primera instancia se fundamenta en el artículo 1561 del Código Civil "siendo claramente contradictoria a lo resuelto ya que los contratos son ley para las partes siempre y cuando estos contratos hayan sido celebrados de forma legal" y en el presente caso, a criterio de la accionante, dicho contrato "no guarda relación con las normas legales pertinentes de seguros"; y, (iii) la sentencia de primera instancia "se limita a expresar que no hay prescripción, pero jamás ha resuelto el hecho de que por este medio de solicitar la prescripción como una excepción del demandado, se reconoció de forma expresa la existencia del derecho que le asiste al actor". Con motivo de lo transcrito, se desprende que, en su escrito de apelación, la accionante no expresó ningún argumento relativo a la validez de la "condición particular" relativa a las horas que debía acreditar el piloto de la aeronave para que opere la cobertura del seguro. No obstante, teniendo en consideración que conforme a la normativa procesal aplicable a la época de la sentencia, era obligación de la Sala Provincial "fall[ar] por el mérito de los autos",[25] esto es, realizar un análisis completo de la Litis trabada en el proceso; incluso, no habiendo sido alegado este argumento de forma expresa en el libelo del recurso de apelación, al formar parte de los cargos expuestos en la demanda y por consiguiente objeto de la Litis, era obligación de la Sala Provincial abordarlo motivadamente al momento de emitir la sentencia de apelación.

43. Al respecto, es importante recordar que para analizar un problema jurídico sobre un eventual vicio de motivación, no le corresponde a este Organismo "auditar la totalidad de la motivación impugnada para descartar la presencia de cualquier tipo de deficiencia o vicio motivacional",[26] sino exclusivamente centrarse en "la parte de la motivación acusada (en la argumentación jurídica supuestamente defectuosa)".[27] De ahí que, para

[24] Consta a foja 594 del expediente de la Sala Provincial.
[25] Artículo 838 del Código de Procedimiento Civil.
[26] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 101.
[27] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 53.2.

atender al vicio de incongruencia frente a las partes denunciado por la accionante, esta Corte analizará si la sentencia de apelación se pronunció o no sobre la validez de la "condición particular" precitada. En este sentido, se observa que, sobre este particular, la Sala Provincial razonó;

> **43.1.** Primero empezó por identificar la "condición particular" del contrato de seguro a la que hacía alusión la accionante:
>
> > 7.1) Condiciones Particulares de la Póliza.- De la revisión del proceso y en especial de la póliza de seguros suscrita por las partes procesales en sus condiciones particulares, se establece lo siguiente: "RESPONSABILIDAD CIVIL: SECCIÓN II. PILOTO O PILOTOS AUTORIZADOS BAJO LA PRESENTE PÓLIZA: Cualquier piloto civil y comercial, autorizado por la Dirección de Aviación Civil, y la respectiva licencia vigente extendida por la Dirección de Aviación Civil, con un mínimo de 500 horas de vuelo en total, y 50 en aeronaves del mismo tipo y modelo, objeto de esta cobertura."

44. Luego, pasó a pronunciarse sobre la eficacia jurídica de esta condición, señalando que "[las partes] se ven obligadas a cumplirlas", en tanto que, "[las] condiciones que se establecen en la póliza de seguro, son partes esenciales del contrato y consisten en una modalidad de la declaración de voluntad de las partes contractuales, intervinientes en la convención".

45. Posteriormente, aludiendo al artículo 47 del Reglamento General de la Ley General de Seguros, la Sala Provincial sostuvo que para la validez de las "condiciones particulares" de un contrato de seguro, sólo hacía falta el común acuerdo de las partes:

> […] por las circunstancias estipuladas en ellas, el Reglamento General de la Ley General de Seguros, en su artículo 47, prescribe: "Las condiciones particulares de las pólizas serán el resultado del régimen de libre competencia y se formularán de común acuerdo entre las partes" […]
>
> […] en lo que establece el marco del reglamento de esta ley, **se antepone, el común acuerdo, lo que nos indica un estricto cumplimiento de ellas, tal como lo refiere el Código Civil, en su artículo 1561,** al decir: "Todo contrato legalmente celebrado es una ley para las partes contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales".
>
> **[Énfasis añadido]**

46. Tal como se observa de los párrafos precedentes, la Sala Provincial dio respuesta al cargo relacionado a la validez de la "condición particular" controvertida en la demanda original, identificándolo expresamente y reconociendo sus efectos jurídicos y validez. En este orden, sin perjuicio de que no haya existido una mención expresa a la necesidad de autorización por parte de un órgano de control, este Organismo advierte que conforme a la jurisprudencia constitucional, para analizar un cargo sobre una presunta

vulneración a la garantía de motivación "se debe tener en cuenta, no solamente el contenido explícito del texto de la resolución, sino también su contenido implícito, pues no cabe esperar que dicho texto exprese todos los componentes del razonamiento";[28] en virtud de lo cual, "es preciso atender al contexto de la motivación, lo que, por lo demás, es indispensable para una lectura cabal de cualquier texto".[29] En este sentido, la Sala Provincial al haber expresado que la "condición particular" del contrato de seguro impugnada por el accionante cumplía con los requisitos de validez establecidos en la normativa, de forma implícita o tácita expresó, que a su criterio, no era necesaria la autorización de un órgano de control, sino únicamente el común acuerdo de las partes.

47. En ese sentido, se verifica que la Sala sí respondió al cargo que identifica la accionante. Por lo tanto, no se encuentra que la mencionada sentencia vulnere el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

48. Al no encontrar una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de la Sala Provincial en la sentencia de segunda instancia, de conformidad con lo indicado en el párrafo 30 *supra*, este Organismo no se pronunciará sobre la sentencia dictada por la Unidad Judicial y, en consecuencia, desestima la demanda de acción extraordinaria de protección.

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 545-19-EP.

2. Disponer la devolución del proceso a la autoridad judicial de origen.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[28] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 62.
[29] CCE, sentencia 188-15-EP/20 (Caso "Premisas implícitas en la motivación"), 11 de noviembre de 2020, párr. 20-21.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 25 de abril de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

054519EP-6acb8

Caso Nro. 0545-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles un de mayo de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 2986-19-EP/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 16 de febrero de 2024

CASO 2986-19-EP

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

SENTENCIA 2986-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la demanda de una acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación en una acción de protección. Para el efecto, se verificó que el caso no se subsumió en la excepción para el análisis de la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales establecido en la sentencia 2901-19-EP/23, por lo que la sentencia impugnada debió analizar esta vulneración a los derechos del accionante.

1. Antecedentes

1. El 22 de enero de 2019, Nelson Fernando Rojas Barros presentó una demanda de acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura y solicitó que se declare la vulneración a sus derechos a la defensa y al debido proceso en la garantía de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de que se crea asistido, por cuanto no habría sido notificado con el informe motivado dentro del sumario disciplinario OF-303-2015 (renumerado MOT-0604-SNCD-2015-MAL) ("**proceso sumario**") en el que se le destituyó de su cargo de juez de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Playas por haber incurrido en la infracción disciplinaria de manifiesta negligencia. El proceso se identificó con el número 09286-2019-00370.

2. El 9 de abril del 2019, la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas, emitió una sentencia en la que aceptó la demanda presentada y dispuso, como medidas de reparación, que se retrotraiga el sumario administrativo al momento en que se debía notificar al sumariado con el informe motivado y que el accionante sea restituido a su cargo de juez multicompetente del cantón General Villamil Playas. En contra de esta decisión, el Consejo de la Judicatura interpuso recurso de apelación.

3. El 15 de octubre de 2019, la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas ("**Sala**") emitió una sentencia de mayoría en la que aceptó el recurso de apelación interpuesto y revocó la sentencia subida en grado.

4. El 22 de octubre de 2019, Nelson Fernando Rojas Barros ("**accionante**") presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación.

5. Mediante auto de 4 de febrero de 2020, la Sala de Admisión de esta Corte admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.

2. Competencia

6. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Del accionante

7. El accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos, se dispongan las medidas de reparación integral correspondientes y se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.

8. Como fundamento de sus pretensiones, esgrimió los siguientes *cargos*:

8.1. En el proceso sumario seguido en su contra se vulneraron sus derechos a la defensa y al debido proceso en la garantía de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de que se crea asistido, contemplados en el artículo 76, numeral 7, literales a y h de la Constitución, por cuanto no habría sido notificado con el informe motivado dentro del proceso sumario.

8.2. En el proceso sumario seguido en su contra se vulneró el principio de unidad jurisdiccional, contemplado en el artículo 168, numeral 3 de la Constitución, por cuanto el Consejo de la Judicatura declaró que incurrió en manifiesta negligencia y le impuso la sanción de destitución a pesar de que no tendría facultad para ello conforme determinó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio en la resolución PLE-CPCCS-T-O-037-04-06-2018, de 4 de junio de 2018.

8.3. La sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76, numeral 7, literal l de la Constitución, por

cuanto: (i) "no existe razonamiento judicial alguno que relacione las premisas expuestas por la parte recurrente que alega falta de motivación con su conclusión simple de que se cumple con las características de motivación"; y (ii) porque no habría analizado la vulneración de los derechos que alegó, inobservando la sentencia 001-16-PJO-CC.

8.4. La sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica, contemplado en el artículo 82 de la Constitución, por cuanto "deja sin efecto una sentencia que viene de un juicio en el que no se llegó con prueba debidamente actuada destruir [sic] el estado de inocencia del compareciente".

8.5. La sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de ser escuchado en el momento procesal oportuno, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal c de la Constitución, por cuanto no se convocó a una segunda audiencia de apelación –debido a la destitución del anterior juez ponente– a fin de que el nuevo juez ponente escuche sus argumentos.

9. Mediante escritos de 12 y 27 de noviembre de 2020 y 16 de septiembre de 2021, el accionante replicó el contenido de su demanda de acción extraordinaria de protección.

3.2. Informe de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas

10. Mediante escrito ingresado el 15 de agosto de 2023, Pedro Ortega Andrade, juez de la Sala, manifestó que no vulneró los derechos alegados por el accionante porque: (i) no correspondía analizar los argumentos del accionante por cuanto se referían a temas de legalidad de la resolución emitida en el proceso disciplinario; (ii) explicó la pertinencia de las normas que enunció, relacionadas a que el "accionante bien pudo y puede recurrir a otras vías diferentes a la constitucional que sean eficaces para el logro de sus pretensiones"; y, (iii) expuso las razones por las que la vía contencioso administrativa era la adecuada para sus pretensiones.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

11. 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 dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.[1]

12. De los cargos contenidos en los párrs. 8.1 y 8.2 *supra*, se verifica que el accionante alega la vulneración a sus derechos como consecuencia de la falta de notificación con el informe motivado dentro del proceso sumario seguido en su contra por el Consejo de la Judicatura y porque dicha entidad no tendría competencia para declarar la manifiesta negligencia y sancionarle al respecto. Así, el accionante no desarrolla argumento alguno dirigido a identificar una acción u omisión de la autoridad judicial que habría vulnerado sus derechos y tampoco explica las razones para concluir que se produjeron tales supuestas vulneraciones. En consecuencia, los cargos en referencia no cuentan siquiera con una base fáctica, por lo que no formuló un cargo mínimamente completo[2] y, ni aun realizando un esfuerzo razonable, es posible plantear un problema jurídico sobre estas alegaciones en el contexto de la presente acción extraordinaria de protección.[3]

13. En cuanto al cargo contenido en el párr. 8.3 *supra*, el accionante argumenta que la sentencia de apelación vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por cuanto, por un lado, no se habría considerado el argumento "de la parte recurrente" de falta de motivación del "fallo impugnado" y porque no se habría analizado la vulneración a sus derechos constitucionales. En relación con la primera razón y según consta en los antecedentes procesales, se advierte que el hoy accionante no apeló en la acción de protección, sino que lo hizo el Consejo de la Judicatura, por lo que esta alegación no guarda relación con el presente caso y, por tanto, no permite plantear un problema jurídico al respecto.

14. En cuanto a la segunda razón, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante porque no habría analizado la vulneración a sus derechos?**

[1] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.
[2] Esta Corte determinó en la sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, que 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).
[3] *Ibid*., párr. 21.

15. Del cargo constante en el párr. 8.4 *supra*, se verifica que, si bien se identifica un derecho constitucional como vulnerado y se expone que tal vulneración ocurrió por haberse dejado sin efecto la sentencia de primera instancia que le fue favorable, el accionante no proporciona razones que justifiquen la vulneración alegada. Es decir, el accionante no formuló un cargo mínimamente completo en el que se identifique algún fundamento por el que el derecho invocado habría sido vulnerado, por lo que, aun realizando un esfuerzo razonable, esta Corte se ve imposibilitada de plantear un problema jurídico respecto de este cargo.

16. Finalmente, respecto del cargo contenido en el párr. 8.5 *supra*, se advierte que se arguye la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de ser escuchado en el momento procesal oportuno por cuanto se habría emitido sentencia sin convocarse a una nueva audiencia de apelación, debido a que se sorteó al juez ponente por la destitución de su antecesor. Al respecto, dado que la alegación guarda relación con la supuesta violación de una determinada regla de trámite –la de convocar a audiencia de apelación en una acción de protección–, en aplicación del principio *iura novit curia*, se analiza el cargo en torno al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, por lo que se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia de apelación, el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes por cuanto no se convocó a una nueva audiencia de apelación?**

17. Finalmente, en caso de que la respuesta a alguno de los mencionados problemas jurídicos sea afirmativa, se responderá al siguiente: **¿Cuál es la forma de reparación que corresponde dentro de la presente causa?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante porque no habría analizado la vulneración a sus derechos?

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

19. En la sentencia 1158-17-EP/21, la Corte Constitucional sistematizó su jurisprudencia sobre la referida garantía, estableciendo que una decisión del poder público debe contener

una motivación suficiente: (i) en lo normativo (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); y, (ii) en lo fáctico (una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso analizando las pruebas dentro del proceso).[4]

20. En la referida sentencia 1158-17-EP/21, se estableció que las garantías jurisdiccionales presentan un contexto particular de la motivación que "eleva el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica" y, conforme a este

> [e]n materia de acción de protección, los jueces "deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derecho constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. […Y] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales […] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido […].

21. De igual forma, esta Magistratura en la sentencia 2901-19-EP/23, de 27 de septiembre de 2023, párrs. 49 y 50, determinó que

> 49. […] cuando los sujetos procesales aceptaron la existencia de un mecanismo idóneo y eficaz en la justicia ordinaria y, posteriormente, acuden a la justicia constitucional a la luz de los mismos hechos, argumentos y pretensiones, dichas alegaciones deberán rechazarse por ser improcedentes para la jurisdicción constitucional, conforme al artículo 42[5] numeral 4 de la LOGJCC.[6] Esto porque se trata a la acción de protección como un mecanismo subsidiario, como un recurso adicional a la justicia ordinaria y se provoca la superposición de instancias judiciales, por lo que, estas conductas ocasionarían la eventual desnaturalización de la acción de protección.
>
> 50. Con fundamento en lo expresado, *no será procedente la acción de protección cuando ya se haya propuesto una demanda en la vía ordinaria a la luz de los mismos hechos, cargos y pretensiones para lo cual los jueces que conocen garantías jurisdiccionales deben efectuar un examen racional y razonable en el que identifiquen si, en el fondo, ya se impugnó previamente en la vía ordinaria el mismo acto, con las mismas alegaciones, cargos y pretensiones con independencia de la forma en la que estos se encuentran expresados o redactados en cualquiera de las dos vías para aplicar la excepción contenida en este precedente* [énfasis en el original].

---

[4] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párrafos 61, 71 y 74.

[5] LOGJCC, "Art. 42.- Improcedencia de la acción. - La acción de protección de derechos no procede: […] 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. […].

[6] Esto no obsta la posibilidad de plantear una acción de protección incluso tras haber activado la vía judicial siempre y cuando se propongan distintas alegaciones o se persigan pretensiones diferentes. CCE, sentencia 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019.

> 51. Entonces, las autoridades judiciales, tras analizar y comprobar que se trata de los mismos hechos, cargos y pretensiones, deberán declarar la improcedencia de dichos cargos. Esto no exime que el operador judicial pueda evidenciar que razonablemente existen hechos, argumentos y pretensiones distintas a las que se propusieron en la vía ordinaria y sobre las que sí deberá realizar un análisis, conforme al estándar de motivación de las garantías jurisdiccionales.

22. Ahora bien, el accionante argumentó que la sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por cuanto no habría analizado la vulneración a sus derechos. En virtud de la jurisprudencia invocada en los párrafos precedentes corresponde, de manera previa a analizar el cargo del accionante, determinar si el accionante acudió a la justicia ordinaria con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones que, posteriormente, esgrimió en su acción de protección.

23. En tal sentido, se observa lo siguiente.

23.1. El accionante, el 27 de agosto de 2015, presentó una demanda contenciosa administrativa en contra del Consejo de la Judicatura en la que impugnó la resolución de destitución de su cargo de juez multicompetente emitida el 20 de julio de 2015 dentro del sumario disciplinario.[7] Esta demanda originó la causa 09802-2015-00648. Las pretensiones fueron que se deje sin efecto el acto administrativo impugnado, que se le reintegre a su cargo y que se disponga el pago de valores dejados de percibir. Los cargos esgrimidos en la referida demanda fueron los siguientes:

23.1.1. La providencia emitida el 29 de diciembre de 2014,[8] por la que fue sancionado, sí estuvo motivada. Afirmó que incurrió en un *lapsus calami* al haber calificado como "excepciones de puro derecho" a los argumentos del municipio demandado, cuando debió decir "cuestiones de puro derecho", porque en la contestación a la demanda, se intuía que el municipio demandado no se opuso a la usucapión.

[7] Los actos que originaron el sumario disciplinario fueron: No haber motivado la providencia de 29 de diciembre de 2014 y haber emitido sentencia cuando todavía estaba pendiente el tiempo para que la Procuraduría General del Estado conteste a la demanda. Dichos actos habrían ocurrido en la tramitación del juicio por prescripción adquisitiva de dominio 2014-0937, seguido por Miguel Ángel Muñoz Rojas en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Playas.

[8] Esta providencia consideró que las excepciones de la entidad demandada eran de "puro derecho" y dispuso que pasen autos para dictar sentencia.

23.1.2. No era necesario que la Procuraduría General del Estado intervenga en la causa, ya que el municipio demandado contaba con personería jurídica propia y, a su criterio, el rol de la referida institución únicamente se limitaba a supervisar el proceso. Sin embargo, debido a que luego de la emisión de la sentencia en aquel proceso de usucapión, la Procuraduría General del Estado presentó su escrito de contestación a la demanda, se emitió una providencia el 20 de marzo de 2015 declarando la nulidad del proceso hasta la providencia de calificación de la demanda.

23.1.3. La sanción impugnada carecería de motivación porque no habría analizado los argumentos que planteó en su contestación al inicio del sumario disciplinario y porque no contendría una fundamentación normativa ni fáctica.

23.2. Dentro de la referida causa contenciosa administrativa, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo, el 21 de junio de 2019, emitió una sentencia en la que declaró la ilegalidad de la resolución impugnada, dispuso el reintegro del accionante pero no dispuso el pago de remuneraciones dejadas de percibir. Esta decisión se fundamentó en que: (i) el Consejo de la Judicatura no consideró que en el proceso de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio se declaró la nulidad de lo actuado desde la calificación de la demanda y (ii) que el Consejo de la Judicatura no tiene competencia para calificar y determinar la existencia o no de error inexcusable o manifiesta negligencia.

23.3. En contra de esta decisión, el Consejo de la Judicatura interpuso un recurso de casación. El 10 de noviembre de 2021, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia emitió una sentencia en la que rechazó el recurso interpuesto.

24. En cuanto a la acción de protección presentada por el accionante, se observa lo siguiente:

24.1. En la demanda presentada el 22 de enero de 2019, se argumentó la vulneración de derechos fundamentales porque no habría sido notificado con el informe motivado dentro del proceso sumario y solicitó, que se declare la vulneración a sus derechos fundamentales y, como medida de reparación, que se retrotraiga el sumario disciplinario hasta antes de la vulneración a sus derechos.

24.2. La sentencia de apelación decidió acoger el recurso de apelación interpuesto por el Consejo de la Judicatura y revocar la sentencia de primera instancia (ver, párrafo 3 *supra*).

25. De lo referido en los párrs. 22 y 23 *supra*, se verifica que el accionante no planteó los mismos cargos en ambos procesos, por lo que corresponde analizar si la sentencia impugnada analizó la vulneración de derechos alegada por el accionante.

26. Así pues, la sentencia impugnada, luego de establecer la competencia, declarar la validez del proceso, relatar los antecedentes procesales, referir el contenido de la sentencia de primera instancia y replicar los argumentos de las partes, manifestó lo siguiente:

> Es por eso, que conforme lo disponen los Arts. 40 numeral 3 y 42 numeral 4, la [sic] accionante bien pudo y puede recurrir a otras vías diferentes a la constitucional, que sean eficaces para el logro de sus pretensiones demandadas al ejercer su acción constitucional […]. Como puede observarse, el objeto de esta causa puede eficazmente demandarse ante la justicia ordinaria, porque se tratan de asuntos de mera legalidad previstos en el art. 31 del Código Orgánico de la Función Judicial […] Así como por el contenido del art. 300 del Código Orgánico General de Procesos […] Más bien se observa en forma objetiva que la vía contenciosa administrativa, es la idónea para la protección de los derechos del accionante, porque le permite ejercitar su derecho a la defensa con plazos más extensos donde puede desarrollar técnicamente su estrategia jurídica […], protege los derechos del accionante con mayor amplitud, porque le permite la presentación de medios de pruebas testimoniales, periciales y documentales, sobre los hechos que han sido expuestos en su demanda constitucional. Incluso, si no dispone de los medios de prueba pertinentes, pedir la documentación que necesita o pre constituir la prueba a través de una inspección judicial o exhibición de documentos públicos como actos preparatorios o en la estación probatoria respectiva, […] porque protege integralmente los derechos del accionante, […] es posible llegar a cuantificar el valor real que le corresponde por concepto de reparación integral […]. También la vía contencioso administrativa, es la vía más idónea en protección de derechos del accionante, porque le permite subsanar con los medios de pruebas a su elección, alguna falta de precisión en los fundamentos de hecho en su demanda inicial que hubiere incurrido. En el presente caso, el accionante ha impugnado asuntos de legalidad de un procedimiento administrativo sancionador por lo que la vía contencioso administrativa, es la vía más eficaz para la protección de los derechos de los accionantes y no la acción de protección.

27. A partir de la cita previa, se verifica que la sentencia impugnada se fundamentó en el artículo 42.4 de la LOGCC y argumentó que la pretensión del accionante se trataba de un asunto de mera legalidad y que la vía adecuada era la contenciosa administrativa por cuanto le brindaba mayores plazos para actuar, facilidades probatorias, una mejor oportunidad de cuantificación del daño, si cabía, y subsanar los fundamentos de hecho de su demanda inicial si los hubiera. En definitiva, se verifica que la sentencia impugnada no

analizó la vulneración a los derechos del accionante sino que se centró en determinar que la vía ordinaria era la adecuada para las pretensiones del accionante.

28. En consecuencia, se verifica que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante.

5.2. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia de apelación, el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas por cuanto no se convocó a una nueva audiencia de apelación?

29. El artículo 76.1 de la Constitución contempla la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes en los siguientes términos: "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: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes".

30. Esta Corte, en su sentencia 740-12-EP/20, caracterizó a la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia, porque no configura por sí sola un supuesto de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio); así, para que se configure su transgresión, se deben cumplir con dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.[9]

31. El accionante argumentó que se vulneró su derecho por cuanto no se convocó a una nueva audiencia de apelación luego de que se haya designado a un nuevo juez ponente debido a la destitución del anterior.

32. El artículo 24 de la LOGJCC prescribe: "[…] De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia".

33. De la revisión del expediente, se verifica que la Sala, mediante auto de 24 de abril de 2019, convocó a audiencia pública para el 21 de mayo de 2019, la que se difirió para el 20 de junio de 2019, fecha en la que se llevó a cabo con la intervención del accionante, por sus propios derechos, y del Consejo de la Judicatura.[10] También se verifica que el 9 de julio

[9] CCE, sentencia 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 27.
[10] Acta de audiencia de apelación, foja 42 del expediente de apelación.

de 2019 se sorteó un nuevo juez ponente por destitución del anterior, luego de lo cual se emitieron dos autos –de 10 de julio y 14 de agosto de 2019– mediante los que avocó conocimiento de la causa, se agregaron escritos presentados en la causa por el Consejo de la Judicatura y se dispuso que pasen los autos para resolver.

34. Así, este Organismo no encuentra que la Sala haya vulnerado la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes del accionante por cuanto el artículo 24 de la LOGJCC otorga una facultad a los jueces que conocen una acción de protección para convocar a audiencia cuando lo estimen necesario,[11] es decir, el nuevo juez que conoció la causa luego de haberse realizado una audiencia de apelación, no tenía la obligación de convocar a una nueva para escuchar a las partes.

35. En conclusión, se descarta la alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas del accionante.

5.3 Tercer problema jurídico: ¿Cuál es la forma de reparación que corresponde dentro de la presente causa?

36. De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 86.3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6.1 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado.

37. Así, al resolver el primer problema jurídico se concluyó que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante, por lo que se debe establecer la correspondiente reparación. Al respecto, se debe considerar que dentro de la causa contenciosa administrativa 09802-2015-00648, el tribunal distrital ya dejó sin efecto la destitución del accionante (párrs. 22.1 y 22.2 *supra*), decisión que se ejecutorió en virtud de la inadmisión del recurso de casación que interpuso el Consejo de la Judicatura (párr. 22.3 *supra*). En circunstancias similares a las descritas,[12] esta Corte ha establecido que la emisión de la sentencia de acción extraordinaria de protección constituye, en sí misma, una medida de reparación, sin que proceda el reenvío del proceso al tribunal de origen, a

[11] Además, conviene recordar que esta Corte ha determinado que la negativa a convocar a audiencia de apelación en una acción de protección no vulnera derechos constitucionales por cuanto es una facultad de los jueces de apelación. Al respecto, ver las sentencias 337-11-EP/19, de 28 de octubre de 2019, párrs. 32 y siguientes; 1419-13-EP/19, de 28 de octubre de 2019, párr. 19; 561-13-EP/20, de 19 de agosto de 2020, párr. 22; y 638-15-EP/20, de 26 de agosto de 2020, párr. 38.
[12] CCE, sentencia 60-19-EP/23, 18 de octubre de 2023, párr. 43.

fin de evitar decisiones contradictorias. En aplicación de este criterio, en el presente caso tampoco corresponde disponer el reenvío.

6. Decisión

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

1. **Aceptar parcialmente** la acción extraordinaria de protección presentada en el caso **2986-19-EP.**

2. **Declarar** que la sentencia dictada el 15 de octubre de 2019 por Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de Nelson Fernando Rojas Barros.

3. **Declarar** que la presente sentencia constituye en sí misma una forma de reparación.

4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Nombre de reconocimiento (DN): cn=ALI VICENTE LOZADA PRADO, serialNumber=100522155332, ou=ENTIDAD DE CERTIFICACION DE INFORMACION, o=SECURITY DATA S.A. 2, c=EC
Fecha: 2024.03.07 09:04:45 -05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 16 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 2986-19-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con el debido respeto a las decisiones de la Corte Constitucional, manifiesto que no estoy de acuerdo con el análisis adoptado en la sentencia 2986-19-EP/24, aunque concuerdo con la decisión. Por lo tanto, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, emito este voto concurrente.

2. La sentencia aprobada por la mayoría del Pleno, el 16 de febrero de 2024, tiene como antecedente la acción de protección presentada por Nelson Fernando Rojas Barros. En dicho proceso, el accionante indicó que fue destituido de su cargo por la entidad accionante y no fue notificado con el informe motivado.

3. La Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil aceptó la demanda. El Consejo de la Judicatura interpuso recurso de apelación.

4. La Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas ("**Sala**") aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado.

5. El accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia.

6. La sentencia de mayoría de esta Corte modeló su análisis en la sentencia 2901-19-EP/23, para considerar si cabe hacer una excepción al tercer elemento de la motivación en garantías jurisdiccionales, cuando existe un procedimiento ordinario.

7. Con respecto a lo anterior, he expresado en ocasiones anteriores mi disidencia relacionada con el establecimiento de una excepción a la motivación en garantías jurisdiccionales cuando existe un proceso ordinario.[1] Esto, lo he indicado de forma extensa en mi voto salvado en el caso 1558-19-EP/23, en el cual indiqué que de manera reiterada este Organismo ha salvaguardado a la acción de protección como una acción directa e

[1] Ver, por ejemplo, mis votos en conjunto con la jueza constitucional Carmen Corral Ponce en las sentencias: 2901-19-EP/23 de 27 de septiembre de 2023 y 2301-19-EP/19-EP/23 de 12 de octubre de 2023, y mis votos particulares en las sentencias 3264-19-EP/23 de 6 de diciembre de 2023 y 1558-19-EP/23 de 13 de diciembre de 2023, entre otros.

independiente, que no puede ser residual y, he insistido en la diferencia y naturaleza de las vías ordinaria y constitucional.

8. A mi criterio, subsumir la acción de protección o las garantías jurisdiccionales al proceso ordinario, ya sea para realizar una excepción a la motivación o para establecer nuevas excepciones de procedencia de la acción, desconoce la naturaleza de la acción de protección como garantía y causa una ordinarización de la justicia constitucional.

9. Por lo anterior, aunque concuerdo con la decisión de aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección, no concuerdo con el análisis utilizado en este caso con respecto a la acción de protección. A mi parecer, el análisis en esta causa, era comprobar si la Sala conoció el caso y lo motivó de manera suficiente, esto es, incluyendo el tercer elemento que obliga a los jueces constitucionales a pronunciarse sobre la posible vulneración de derechos en el caso bajo estudio.

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Fecha: 2024.03.07 14:35:54 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 2986-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 01 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 17h55; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

298619EP-67359

Caso Nro. 2986-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 212-20-EP/24
(*Obligaciones del Estado de tránsito frente a niñas, niños y adolescentes, no acompañados, en situación de movilidad humana*)
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 25 de abril de 2024

CASO 212-20-EP

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

SENTENCIA 212-20-EP/24

Obligaciones del Estado de tránsito frente a niñas, niños y adolescentes, no acompañados, en situación de movilidad humana

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de segunda instancia que puso fin a un proceso de acción de protección. La Corte determina que las autoridades judiciales vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la parte accionante debido a que no se pronunciaron sobre las vulneraciones de derechos alegadas.

Por otro lado, en el examen de mérito, la Corte concluye que el Ministerio de Gobierno vulneró los derechos a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como el principio del interés superior del niño, de cuatro adolescentes no acompañados y en situación de movilidad humana. Esto, en particular, al haber identificado que el Ministerio de Gobierno no realizó un análisis individualizado del caso de cada adolescente, requirió documentación para permitir la salida del país de los adolescentes que supuso un obstáculo para el ejercicio de sus derechos y dilató e impidió injustificadamente la reunificación familiar de los adolescentes con sus familiares en Perú.

Tabla de contenido

I. Acción extraordinaria de protección
1. Antecedentes procesales
1.1. Antecedentes procesales
1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional
2. Competencia
3. Argumentos de los sujetos procesales
3.1. Argumentos de la parte accionante
3.2. Argumentos de la Sala
4. Planteamiento de los problemas jurídicos
5. Resolución del problema jurídico
5.1.¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los adolescentes ya que no habría realizado un análisis para verificar la existencia, o no, de las vulneraciones de derechos alegadas? .....

II. Examen de mérito
1. Procedencia del examen de mérito .....
2. Argumentos de los sujetos procesales.....
2.1. Adolescentes .....
2.2. Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública .....
2.3. Ministerio de Gobierno y Servicio de Apoyo Migratorio y Unidades de Control Migratorio de la Provincia de El Oro .....
3. Hechos probados .....
4. Planteamiento de los problemas jurídicos .....
5. Resolución de los problemas jurídicos .....
5.1. ¿La acción de protección es la vía idónea para tratar las vulneraciones de derechos de los adolescentes que fueron alegadas? .....
5.2. ¿El Ministerio de Gobierno vulneró los derechos a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como el principio del interés superior del niño, ya que se habría negado injustificadamente a registrar el ingreso y la salida del país de los adolescentes y, consecuentemente, habría impedido la reunificación familiar de los adolescentes en Perú? .....
5.2.1. Definiciones .....
5.2.2. Obligaciones del Estado de tránsito frente a niñas, niños y adolescentes, no acompañados, en situación de movilidad humana.....
5.2.3. Resolución del caso.....

III. Reparaciones, consideraciones finales y decisión del caso
1. Reparaciones.....
2. Consideraciones finales.....
3. Decisión .....

I. Acción extraordinaria de protección

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes procesales

1. El 26 y el 30 de septiembre de 2019, una trabajadora social y una psicóloga que se desempeñaban en el marco del convenio de cooperación entre la Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales y el Ministerio de Inclusión Económica y

Social ("**ADRA-MIES**") emitieron cuatro informes psicosociales.[1] En estos informes, recomendaron a la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia del Cantón Huaquillas ("**Junta Cantonal**") que ordene medidas de protección para el registro del ingreso y la salida regular del territorio ecuatoriano en favor de los adolescentes de nacionalidad venezolana, no acompañados, en situación de movilidad humana E.J.C. (16 años), A.Y.P.G. (17 años), L.H.L. (13 años) y J.E.G.V. (14 años) ("**adolescentes**").[2] Esto, para garantizar la reunificación de los adolescentes con sus familiares —con su tía materna en el caso de E.J.C, con su madre en el caso de A.Y.P.G. y con su respectivo padre en los casos de L.H.L. y J.E.G.V.— en Perú.

2. Los informes presentados por el ADRA-MIES fueron conocidos por la Junta Cantonal en procesos administrativos independientes.[3] El 30 de septiembre de 2019[4] y el 8 de octubre de 2019[5], la Junta Cantonal declaró que los derechos de los adolescentes a acceder al territorio ecuatoriano, a la libre movilidad, a la identidad y a la unidad y convivencia familiar se encontraban amenazados o habían sido vulnerados. Como medida de protección, dispuso a la representante del Servicio de Apoyo Migratorio y Unidades de Control Migratorio de la Provincia de El Oro ("**Servicio de Apoyo Migratorio**"), funcionaria responsable del control migratorio de Huaquillas y parte

[1] Esto, dentro de las situaciones signadas con los números 0172-2019, 0176-2019, 0178-2019 y 0179-2019. Los informes fueron realizados por el ADRA-MIES luego de llevar a cabo la entrevista especializada a cuatro adolescentes (conforme el Protocolo de protección especial para niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana), brindarles primeros auxilios, asesorarlos en cuanto a sus derechos y obligaciones, gestionar su alimentación y alojamiento, verificar sus vínculos familiares y redes de apoyo, entre otras medidas. En los informes consta que los cuatro adolescentes provenían de Venezuela, se encontraban no acompañados, no tenían registro de ingreso a Ecuador y su situación de salud física y psicológica era estable. Además, en los informes consta que los adolescentes L.H.L. y J.E.G.V. contaban con documentos de identidad o de viaje. Por otro lado, E.J.C. presentó una "copia no muy legible" de su partida de nacimiento y una copia del certificado de defunción de su progenitora; al respecto, el adolescente indicó que le habían robado sus pertenencias, incluidos sus documentos de identidad, en Colombia. Por su parte, A.Y.P.G. presentó una copia del "Carnet de la Patria de Venezuela" y una "copia no muy legible" de su partida de nacimiento.

[2] De conformidad con lo dispuesto en la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y en el Protocolo de Confidencialidad de este Organismo, se mantendrán en reserva los nombres de los adolescentes y los números de los procesos que sean públicos y permitan su identificación.

[3] Los procesos fueron signados con los números 217-2019-JCPDNA-H, 218-2019-JCPDNA-H, 226-2019-JCPDNA-H y 227-2019-JCPDNA-H y corresponden con los casos de A.Y.P.G., E.J.C., J.E.G.V. y L.H.L., respectivamente. De conformidad con el Protocolo de Protección Especial de Niñas, Niños y adolescentes en Contextos de Movilidad Humana y sus Anexos (Acuerdo Ministerial 095 de 9 de mayo de 2019), los informes elaborados por el MIES debían ser remitidos a la Junta Cantonal necesariamente.

[4] Trámites de A.Y.P.G. y E.J.C.

[5] Trámites de J.E.G.V. y L.H.L.

del Ministerio de Gobierno, el registro del ingreso y la salida del territorio ecuatoriano de los adolescentes.[6]

3. El ADRA-MIES comunicó[7] a la Junta Cantonal que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio se negó a recibir y cumplir las medidas de protección argumentando que los adolescentes, al ser ciudadanos venezolanos, requerían una visa.[8] Ante ello, la Junta Cantonal acudió a la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Huaquillas con el fin de que se pronuncie acerca del incumplimiento de las medidas de protección, siguiendo el trámite establecido en el artículo 240 del Código de la Niñez y Adolescencia ("**CONA**").[9]

4. Conforme consta en las razones sentadas por la Junta Cantonal, la persona encargada de la recepción de documentos en la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Huaquillas se habría negado a recibir la demanda ya que, según su criterio, se debía adjuntar la certificación de la negativa de la representante del Servicio de Apoyo Migratorio y la Procuraduría General del Estado para cumplir con las medidas de protección o, en su defecto, tres notificaciones, instando el cumplimiento de las medidas, a la funcionaria.[10] El 15 de octubre de 2019, la Junta Cantonal ofició a la Defensoría del Pueblo y a la Defensoría Pública para que presenten "las acciones necesarias ante el órgano judicial correspondiente".

5. El 15 de octubre de 2019, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública, en representación de los adolescentes E.J.C., A.Y.P.G., J.E.G.V. y L.H.L., presentaron

---

[6] En las mismas fechas, la Junta Cantonal emitió los oficios 431-2019-JCPDNA-H/T 218-019, 442-2019-JCPDNA-H/T 226-019 y 444-2019-JCPDNA-H/T 227-019, dirigidos a Beatriz Valle, responsable del control migratorio de Huaquillas, en los que se le dio a conocer acerca de las medidas de protección dictadas en favor de los adolescentes.

[7] En foja 80 consta un escrito del ADRA-MIES de 8 de octubre de 2019 que se refiere a los casos de los adolescentes L.H.L. y J.E.G.V. En fojas 138 y 180 consta una impresión de un correo electrónico de 2 de octubre de 2019 que se refiere a los casos de A.Y.P.G. y E.J.C.

[8] Planteó su postura con base en el Decreto Ejecutivo 826 de 25 de julio del 2019, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 5 de 26 de julio del 2019, en el que se norma el proceso de regularización de los ciudadanos venezolanos en Ecuador.

[9] CONA "Art. 240.-Resolución.-El organismo sustanciador pronunciará su resolución definitiva en la misma audiencia o, a más tardar, dentro de los dos días hábiles siguientes.
Los requerimientos de las acciones de protección si son urgentes, deberán cumplirse de inmediato o en su defecto dentro del plazo de cinco días contados desde la notificación de la resolución correspondiente, la misma que podrá hacerse en la misma audiencia. En caso de incumplimiento del requerimiento, el denunciante o la Junta Cantonal de Protección recurrirán al Juez de la Niñez y Adolescencia para la aplicación de las sanciones por violación a los derechos. Para este efecto se observará el trámite correspondiente de la acción de amparo constitucional".

[10] En fojas 80, 111, 150 y 192 constan razones de 9 y 10 de octubre de 2019 para los casos de los 4 adolescentes.

una acción de protección en contra del Ministerio de Gobierno, la representante del Servicio de Apoyo Migratorio y la Procuraduría General del Estado.[11] Alegaron la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica en conexión con el principio del interés superior del niño, a migrar, a la libre movilidad humana y a la unidad familiar de los adolescentes debido a que, a pesar de contar con medidas de protección, se les negó el registro del ingreso y la salida del país y, por tanto, la reunificación con sus familiares en Perú.

6. El 24 y 25 de octubre de 2019, se llevó a cabo la audiencia; en ella intervinieron los 4 adolescentes. El 28 de octubre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Huaquillas ("**Unidad Judicial**") emitió sentencia en la que aceptó la acción de protección y declaró la vulneración del derecho a la reunificación familiar de los adolescentes. Como medida de reparación, dispuso que el Ministerio de Gobierno, por intermedio de la representante del Servicio de Apoyo Migratorio, cumpla las medidas de protección ordenadas por la Junta Cantonal y, por ende, registre el ingreso y la salida del país de los adolescentes.

7. El Ministerio de Gobierno y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de apelación en contra de la sentencia emitida por la Unidad Judicial. Mientras se encontraba pendiente la resolución de este recurso, el Ministerio de Gobierno cumplió las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de primera instancia. En lo principal, el 30 de octubre y el 5 de noviembre de 2019, permitió que los adolescentes salgan del país para que puedan reunirse con sus familiares en Perú.[12] El 26 de noviembre de 2019, el ADRA-MIES estableció contacto con los adolescentes, quienes informaron que se encontraban bien y que estaban con sus familiares en Perú. Además, los adolescentes enviaron fotografías y cartas de agradecimiento.[13] El 18 y 21 de noviembre de 2019, se llevó a cabo la audiencia de la fase de apelación.

8. El 3 de diciembre de 2019, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro ("**Sala**") emitió sentencia en la que aceptó el recurso de apelación y dejó sin efecto la sentencia de primera instancia. Además, declaró que la Junta Cantonal vulneró los derechos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica del Ministerio de Gobierno y de la representante del Servicio de Apoyo Migratorio por no haberlos citado en los procesos administrativos, por haber dictado

[11] Se ha omitido exponer el número del proceso para mantener la confidencialidad del caso.
[12] En fojas 131-138 del proceso de segunda instancia se encuentran los certificados de movimientos migratorios, emitidos por el Ministerio de Gobierno, en los que consta que los adolescentes L.H.L. y J.E.G.V. salieron del país el 30 de octubre de 2019 y que los adolescentes E.J.C. y A.Y.P.G. salieron del país el 5 de noviembre de 2019.
[13] Los referidos documentos se encuentran como adjuntos a los informes sociales de cumplimiento de medidas de protección elaborados por el ADRA-MIES que constan en fojas 305 y ss del expediente.

medidas de protección sin competencia y por haber desconocido que existía un trámite propio para gestionar la salida del país de los adolescentes.

9. El 6 de enero de 2020, la Defensoría del Pueblo ("**entidad accionante**"), en representación de los adolescentes E.J.C., A.Y.P.G., J.E.G.V. y L.H.L., presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 3 de diciembre de 2019 ("**sentencia impugnada**").

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

10. Mediante auto de 4 de junio de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección. Además, ordenó a la Sala que, en el término de diez días, presente un informe, debidamente motivado, acerca de los argumentos planteados en la acción extraordinaria de protección. El informe requerido fue presentado el 9 de julio de 2020.

11. Mediante auto de 12 de marzo de 2024, de acuerdo con el orden cronológico para la sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y convocó a las partes de la acción extraordinaria de protección y del proceso de origen, así como a posibles terceros con interés, a audiencia reservada por vía telemática. La referida audiencia se llevó a cabo el 2 de abril de 2024[14] contando con la comparecencia de la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública, en representación de los adolescentes, y del Ministerio de Gobierno y el Ministerio del Interior, como parte demandada en el proceso de origen.[15]

[14] En este caso, a la Corte, a la Defensoría Pública y a la Defensoría del Pueblo, no les ha sido posible retomar contacto con las víctimas. Esta dificultad, que suele presentarse con frecuencia en los casos de movilidad humana, de ninguna manera puede ser un motivo para que la justicia constitucional eluda su deber de tutelar derechos. De hecho, el artículo 14 de la LOGJCC es claro en señalar que la falta de presencia de las víctimas en la audiencia no puede obstar para que el caso siga tramitándose. Por ello, le corresponde a esta Corte continuar con el análisis constitucional, más aún tomando en cuenta que los adolescentes fueron escuchados en la audiencia de primera instancia del proceso de origen.

[15] En 2022, mediante decreto ejecutivo 381, el presidente de la República ordenó la escisión del entonces Ministerio de Gobierno en dos ministerios independientes: Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior. Conforme se informó en la audiencia llevada a cabo ante este Organismo, el Ministerio del Interior recibió las competencias en cuanto al control migratorio y, por tanto, las cuestiones tratadas en el presente caso le corresponden, actualmente, a este ministerio. Hoy en día el proceso de escisión continúa y los dos ministerios tienen a la misma máxima autoridad. Tomando en cuenta estas precisiones, en adelante, cuando se haga referencia al Ministerio de Gobierno (entidad encargada del control migratorio en 2019 y que podría haber cometido las vulneraciones de derechos alegadas en el proceso de origen), se entenderá que actualmente existe el Ministerio del Interior y que se le han asignado las competencias del entonces Ministerio de Gobierno que son relevantes para el presente caso.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la parte accionante

13. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos de los adolescentes a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente e imparcial, a la seguridad jurídica en relación con el principio del interés superior del niño, a la reunificación familiar y a los derechos específicos de las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria.

14. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 75 de la Constitución, señala que la Sala no se pronunció sobre las vulneraciones de derechos alegadas.

15. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial, reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal k) de la Constitución, alega que la Sala no tomó en cuenta las pruebas presentadas. Específicamente, señala que la Sala no consideró el informe del ADRA-MIES en el que se da fe de que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio se habría negado a recibir la notificación de las medidas de protección.

16. Sobre los derechos de los grupos de atención prioritaria, reconocidos en el artículo 35 de la Constitución, argumenta que la Sala desconoció la condición de atención prioritaria que gozaban los adolescentes no acompañados por ser personas en situación de movilidad humana y menores de edad. Afirma que, en el proceso de origen, se aportó información suficiente que acreditaba la situación de extrema vulnerabilidad de los adolescentes. Alega que las autoridades negaron la reunificación de los adolescentes no acompañados con sus familias a partir de su interpretación del decreto ejecutivo 826 según la cual todo ciudadano venezolano requería una visa. De acuerdo con la entidad accionante, la referida norma no podía aplicarse por sobre la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.

17. Sobre el derecho a la seguridad jurídica y el principio del interés superior del niño, reconocidos en los artículos 82 y 44 de la Constitución, respectivamente, alega que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio negó la reunión familiar de los adolescentes no acompañados, inobservando el principio del interés superior del niño.

18. Sobre el derecho a la reunificación familiar, reconocido en el artículo 40 numeral 4 de la Constitución, señala que las instituciones demandadas en el proceso de origen obstaculizaron la reunificación familiar de los adolescentes no acompañados al incumplir la medida de protección a su favor.

19. Como pretensión, solicita que la Corte Constitucional declare la vulneración de derechos y deje sin efecto la sentencia impugnada.

3.2. Argumentos de la Sala

20. La Sala afirma que tomó en cuenta los argumentos de los accionantes del proceso de origen, contrastó la prueba y planteó dos problemas jurídicos. Recuerda que en la sentencia impugnada se constató la vulneración del derecho a la defensa de la parte demandada del proceso de origen debido a que no fue notificada en los procesos administrativos tramitados ante la Junta Cantonal.

21. Argumenta que sí consideró la situación de vulnerabilidad de los adolescentes al momento de, por ejemplo, observar que las autorizaciones para la salida del país de sus familiares no eran legibles. Posteriormente, transcribe fragmentos de la sentencia impugnada y concluye sosteniendo que esta sí se encuentra motivada.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

22. La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.[16]

23. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 14 *supra*, la Corte considera necesario reconducir el análisis para verificar una posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. En virtud de ello, se plantea el siguiente problema jurídico:

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

i) ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los adolescentes ya que no habría realizado un análisis para verificar la existencia, o no, de las vulneraciones de derechos alegadas?

24. No se plantearán problemas jurídicos a partir de los demás cargos por los siguientes motivos: i) el cargo expuesto en el párrafo 15 *supra* se refiere a la apreciación de la prueba de la Sala en el proceso de origen; y, ii) los cargos expuestos en los párrafos 16-18 *supra* no se refieren a actuaciones ni omisiones directas de la Sala sino a los hechos que dieron lugar al proceso de origen. La Corte se pronunciará sobre estos cargos, de forma excepcional, únicamente en caso de realizar un examen de mérito.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los adolescentes ya que no habría realizado un análisis para verificar la existencia, o no, de las vulneraciones de derechos alegadas?

25. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. De acuerdo con la jurisprudencia de este Organismo, el criterio rector para examinar un cargo sobre una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: i) una fundamentación normativa suficiente; y, ii) una fundamentación fáctica suficiente.[17]

26. Este Organismo ha considerado que existen tres tipos de deficiencia motivacional: inexistencia, insuficiencia y apariencia.[18] Una argumentación jurídica es insuficiente cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia.[19]

27. Para el caso específico de los procesos de garantías jurisdiccionales, esta Corte ha señalado que es necesario que las autoridades judiciales realicen un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración de los derechos constitucionales alegados

[17] CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 61.
[18] *Ibid*, párr. 66.
[19] *Ibid*, párr. 69.

por la parte accionante.[20] Si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.[21]

28. La Defensoría del Pueblo alega que la Sala no se pronunció sobre las vulneraciones de derechos alegadas. En el proceso de origen (*i.e.* la acción de protección), alegó la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica en conexión con el principio del interés superior del niño, a migrar, a la libre movilidad humana y a la unidad familiar de los adolescentes debido a que, a pesar de contar con medidas de protección, se les negó el registro del ingreso y la salida del país y, por tanto, la reunificación con sus familiares en Perú.

29. Para determinar si la Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los adolescentes, es necesario verificar si la sentencia impugnada cumple con los elementos de la motivación en garantías jurisdiccionales. Para ello, a continuación, se resume el contenido de la sentencia emitida por la Sala.

30. En la primera sección, la Sala se pronunció sobre su competencia para conocer el caso. En la segunda, ratificó la validez del proceso. En la tercera, identificó a las partes procesales. En la cuarta, presentó un breve recuento de los hechos que dieron lugar al proceso de origen. En la quinta, transcribió los artículos de la Constitución y la LOGJCC que regulan a la acción de protección (5.1), identificó y resumió la sentencia

[20] CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.
Ahora bien, la obligación de cumplir este requisito tiene excepciones. Si bien, en principio, no existen materias excluidas de la acción de protección, la Corte ha aclarado que los jueces constitucionales no están obligados a realizar un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales en los casos de manifiesta improcedencia de la garantía. Estos supuestos se presentan cuando "es tal la especificidad de la pretensión de la acción que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria" y que, por tanto, corresponde declarar improcedente la acción. CCE, sentencias 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91; 461-19-JP/23 y acumulados, 19 de abril de 2023, párr. 30.
Aquello ocurre, por ejemplo, cuando la única pretensión de la acción de protección es la declaratoria de la prescripción adquisitiva de dominio (CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 94), la extinción de una obligación contractual (CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 106.), el cumplimiento de una obligación contractual (CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 30), la declaración de un derecho (CCE, sentencia 1452-17-EP/24, 24 de enero de 2024, párrs. 34-36) o la concesión de medidas cautelares administrativas previstas en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación para la tutela de cuestiones técnicas y comerciales que se derivan de los derechos de propiedad intelectual (CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 58).
[21] CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28

recurrida (5.2), resumió las posiciones de las partes procesales expuestas en la audiencia de apelación (5.3) y presentó su análisis propio para resolver el caso (5.4).

31. En la subsección 5.4, la Sala planteó dos problemas jurídicos. En el primero, analizó si la falta de citación y notificación a la representante del Servicio de Apoyo Migratorio y al Ministerio de Gobierno, en los procesos administrativos llevados a cabo ante la Junta Cantonal, vulneró el derecho al debido proceso de la referida institución y de la funcionaria. En el segundo, analizó si "la inobservancia del trámite propio y no contar con las autoridades públicas competentes que ejercen la rectoría del control migratorio" vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica de las antes referidas institución y funcionaria y si la controversia versaba sobre un asunto de mera legalidad que debía tramitarse ante la justicia ordinaria.

32. El análisis del primer problema jurídico se centró en las normas del Código Orgánico Administrativo y del CONA que regulan los procesos administrativos.[22] Al respecto, la Sala concluyó que en los procesos administrativos llevados a cabo ante la Junta Cantonal se debía citar al Ministerio de Gobierno y a la representante del Servicio de Apoyo Migratorio.[23]

33. En el análisis del segundo problema jurídico, la Sala estimó que la Junta Cantonal no era competente para emitir las medidas de protección, es decir, para ordenar el registro de la entrada y la salida del país de los adolescentes, ya que este tipo de medida no se encuentra prevista en los artículos 79 y 217 del CONA. Además, señaló que la salida del país de los adolescentes debía tramitarse con el proceso previsto en el artículo 130 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Asimismo, citó normas, como el decreto ejecutivo 826, para sostener que los adolescentes necesitaban obtener una visa. Consideró, finalmente, que "no se ha establecido vulneración de derecho alguno en contra de los adolescentes".

34. En la sección sexta consta el decisorio en el que la Sala aceptó el recurso de apelación; dejó sin efecto la sentencia de primera instancia y las medidas de protección ordenadas por la Junta Cantonal; declaró la vulneración de los derechos al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva del Ministerio de

[22] Entre otras, la Sala recurrió a los artículos del 164, 166 y 169 Código Orgánico Administrativo y 235-242 del CONA.

[23] Dentro del análisis, brevemente se mencionó que la documentación a partir de la cual la Junta Cantonal emitió las medidas de protección sería deficiente ya que, para la Sala, las autorizaciones de los familiares de los adolescentes no son legibles. Asimismo, se señaló que uno de los informes del ADRA-MIES sería incongruente ya que recoge el relato de un adolescente en el que mencionó que perdió sus pertenencias y después afirmó que realizó un pago de 3000 pesos colombianos.

Gobierno y de la representante del Servicio de Apoyo Migratorio; dispuso la investigación de los funcionarios de la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública que intervinieron en el proceso, de la autoridad judicial que emitió la sentencia de primera instancia y de los miembros de la Junta Cantonal; ordenó que se realicen capacitaciones a los funcionarios de la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública; y, dispuso la difusión de la sentencia.

35. De la lectura de la sentencia impugnada se desprende que la Sala no realizó, en ningún momento, un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante. Si bien la Sala afirmó que "no se ha establecido vulneración de derecho alguno en contra de los adolescentes", no presentó argumento alguno para apoyar tal conclusión. De la lectura de la sentencia se desprende que el análisis de la Sala se centró, exclusivamente, en verificar si existieron vulneraciones de derechos de la parte demandada del proceso de origen (*i.e.* el Ministerio de Gobierno y la representante del Servicio de Apoyo Migratorio) y si la salida del país de los adolescentes debía haberse tramitado ante autoridades distintas y siguiendo procedimientos distintos.

36. En la sentencia no existe un análisis autónomo en cuanto a la situación de los adolescentes y a las posibles vulneraciones de derechos que podrían haber sufrido debido a las supuestas acciones y omisiones en las que habrían incurrido distintas autoridades en el marco de su proceso de salida del país con el fin de reunirse con sus familiares en Perú. En efecto, no se analizó la posible vulneración del derecho a migrar, la aplicación del principio del interés superior del niño en el caso concreto, la procedencia de la reunificación familiar, ni los demás argumentos de la parte accionante. En resumen, la sentencia se limita a la exposición sobre la competencia de las autoridades involucradas y el trámite que se debió seguir, mas no analiza el fondo del caso en cuanto a las alegadas vulneraciones de derechos de los adolescentes.

37. Si bien en este caso la parte accionante del proceso de origen no apeló la sentencia emitida por la Unidad Judicial en cuanto esta le fue favorable, esto no implica que el rol de la Sala debía limitarse al análisis de los argumentos de la parte accionada. En efecto, lo que está en juego en los procesos de acciones de protección y continúa estándolo en la fase de apelación son los derechos de la parte accionante. En este caso, en la fase de apelación seguían estando en juego los derechos de los adolescentes a migrar y a la unidad familiar, así como el principio del interés superior del niño, ya que se les habría negado el registro del ingreso y la salida del país y, por tanto, la reunificación con sus familiares en Perú.

38. Cuando una entidad del Estado apela una sentencia de primera instancia que declara la vulneración de derechos porque considera que tales vulneraciones de derechos no se produjeron,[24] es deber de los jueces que resuelven acciones de protección en la fase de apelación, además de analizar los argumentos específicos que fundamentan el recurso presentado por la parte accionada, pronunciarse sobre las vulneraciones de derechos alegadas por la parte accionante. Como ya ha señalado la Corte, "la declaratoria de improcedencia de una acción de protección cabe únicamente después de la verificación de que no se han producido las vulneraciones de derechos alegadas por la parte accionante, con la excepción de los casos de manifiesta improcedencia".[25] En este caso, era deber de la Sala realizar un análisis pormenorizado de las vulneraciones de derechos alegadas por los adolescentes.

39. Por lo expuesto, respondiendo al problema jurídico planteado, esta Corte concluye que la Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los adolescentes por haber aceptado el recurso de apelación sin realizar el análisis correspondiente para verificar la existencia, o no, de las vulneraciones de derechos alegadas en la demanda de acción de protección.

II. Examen de mérito

1. Procedencia del examen de mérito

40. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la determinación de si una actuación judicial vulneró, directamente, derechos constitucionales. Ahora bien, de acuerdo con su jurisprudencia, este Organismo puede revisar y pronunciarse sobre el fondo del proceso de origen de la acción extraordinaria de protección, de forma excepcional, a través de un examen de mérito.

41. El examen de mérito procede cuando el proceso de origen corresponde con uno de garantías jurisdiccionales y siempre y cuando se verifique la concurrencia de los

[24] En la sentencia 108-20-EP/24, la Corte consideró que, salvo en casos excepcionales en los que se identifica una desnaturalización de garantías o la necesidad de una declaratoria jurisdiccional previa, "[si] una entidad del Estado acepta la vulneración de derechos y no presenta impugnación alguna ante la autoridad judicial superior, a dicha autoridad judicial no le corresponde revisar nuevamente si se produjo, o no, tal vulneración de derechos". Si, por ejemplo, la entidad del Estado impugna exclusivamente medidas de reparación específicas, entonces no cabe una nueva revisión para determinar si se produjo, o no, la vulneración de derechos sino únicamente un pronunciamiento acerca de la procedencia, o no, de las medidas específicas impugnadas. CCE, sentencia 108-20-EP/24, 11 de abril de 2024.
[25] CCE, sentencia 108-20-EP/24, 11 de abril de 2024, párr. 23.

siguientes requisitos: i) que la autoridad judicial haya vulnerado derechos constitucionales; ii) que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso de origen puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial; iii) que el caso no haya sido seleccionado para su revisión; y, iv) que el caso cumpla al menos con uno de estos criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o inobservancia de precedentes de la Corte.[26]

42. En el presente caso, que proviene de un proceso de garantías jurisdiccionales: i) se ha verificado la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los adolescentes por parte de la Sala; ii) esta Corte estima que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso de origen pueden constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la Sala; iii) el caso no ha sido seleccionado para su revisión; y, iv) el caso cumple con los criterios de gravedad y novedad.

43. La gravedad del asunto radica en que, de comprobarse las alegaciones de la demanda de acción de protección, las autoridades de control migratorio podrían haber impedido injustificadamente la reunificación familiar de cuatro adolescentes, no acompañados, en situación de movilidad humana. Los adolescentes son parte de un grupo de atención prioritaria debido a su situación de múltiple vulnerabilidad debido a su edad, falta de acompañamiento y situación de movilidad humana.

44. El contexto del caso también permite ilustrar la particular situación de vulnerabilidad de los adolescentes no acompañados. Acerca del aumento del flujo migratorio proveniente de Venezuela que tenía lugar en el momento en el que tuvieron lugar los hechos de este caso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado:

> La CIDH considera que las violaciones masivas a los derechos humanos, así como la grave crisis alimentaria y sanitaria que viene enfrentando Venezuela como consecuencia de la escasez de alimentos y medicamentos, también, ha conllevado al crecimiento exponencial de cientos de miles de personas venezolanas que se han visto forzadas a migrar hacia a otros países de la región en los últimos años, como una estrategia de supervivencia que les permita a ellas y sus familias preservar derechos tales como la vida, la integridad personal, la libertad personal, la salud y la alimentación, entre otros.
>
> La CIDH observa que un gran número de personas venezolanas se han visto forzadas a huir de Venezuela como consecuencia de violaciones a derechos humanos, la violencia e inseguridad, y la persecución por opiniones políticas. Asimismo, para hacer frente a los efectos que vienen ocasionando la crisis generada por la escasez de alimentos, medicamentos y tratamientos médicos; y la dificultad para el cobro pensiones, entre otros. **La grave crisis alimentaria y sanitaria ha impactado en especial a grupos en**

[26] CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56.

> **situación de exclusión y discriminación histórica, como niños, niñas y adolescentes (NNA),** mujeres, personas mayores, pueblos indígenas y afrodescendientes, personas con discapacidad, personas con enfermedades y personas en situación de pobreza (énfasis añadido).[27]

45. Como ya lo ha reconocido la Corte, Ecuador, de manera particular, se caracteriza por ser un país de tránsito y de destino del flujo migratorio venezolano.[28] Esto, ya que, debido a la situación geográfica del país, miles de personas venezolanas deben atravesar el territorio ecuatoriano para llegar a sus destinos en Perú, Chile o Argentina, usualmente para lograr la reunificación familiar.[29]

46. En 2019, año en el que los adolescentes llegaron a Ecuador, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados estimaba que más de 4 millones de venezolanos se encontraban viviendo en el exterior, principalmente en países de América del Sur.[30] Además, calificó a la situación como el "éxodo más grande en la historia reciente de la región".[31] En este contexto, UNICEF consideró que existía una "ola de migración sin precedentes en un corto tiempo [con] una importante presencia de niñas, niños y adolescentes participando en los flujos migratorios".[32]

47. UNICEF estimaba que al menos 1.1 millones de niños, niñas y adolescentes habían salido de Venezuela en los últimos años y que un porcentaje importante de ellos viajó separado de sus familias o no acompañado.[33] Específicamente acerca de la situación de estos niños, la UNICEF consideró: "[s]i bien muchos de ellos están en proceso de reunificación familiar, debido al endurecimiento de las políticas migratorias enfrentan dificultades para completar su viaje" y que "son más vulnerables a la violencia y al abuso".[34] Datos de UNICEF obtenidos entre 2018 y 2019 reflejaban que el 14% de niños, niñas y adolescentes viajaba no acompañado y el 24% separado, el 43,7% padecía desnutrición crónica y el 33,7% anemia.[35]

---

[27] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Migración forzada de personas venezolanas, Resolución 2/18 de 2 de marzo de 2018, párrs. 2 y 3.
[28] CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 12.
[29] *Ibid*.
[30] ACNUR, 2019, citado en UNICEF, Respuesta UNICEF Ecuador a la crisis de movilidad humana venezolana, diciembre de 2020, p. 5. https://www.unicef.org/ecuador/media/6426/file/Ecuador_INFORME_MH_DIC2020.pdf%20.pdf
[31] *Ibid*.
[32] UNICEF, Respuesta UNICEF Ecuador a la crisis de movilidad humana venezolana, diciembre de 2020, p. 5. https://www.unicef.org/ecuador/media/6426/file/Ecuador_INFORME_MH_DIC2020.pdf%20.pdf
[33] *Ibid*.
[34] *Ibid*.
[35] *Ibid*, p. 7.

48. En cuanto a la novedad, conforme consta en el auto de admisión de la causa, el caso podría permitir a la Corte el establecimiento de precedentes en relación con la "especial protección que merecen los niños no acompañados en situación de movilidad humana". En concreto, el caso podría permitir el desarrollo de precedentes en cuanto a las obligaciones del Estado de tránsito frente a los niños, niñas y adolescentes, no acompañados, en situación de movilidad humana ya que la Corte no cuenta con jurisprudencia específica sobre esta temática.[36]

2. Argumentos de los sujetos procesales

2.1. Adolescentes

49. L.H.L. es un adolescente venezolano de 13 años de edad. Se trata de un adolescente no acompañado en situación de movilidad humana. En la entrevista especializada llevada a cabo por el ADRA-MIES, L.H.L. refirió que su único deseo era viajar a Lima (Perú) para vivir con su padre. Indicó que no había terminado el bachillerato. Además, expresó su preocupación por la situación que atravesaba Venezuela y mostró inseguridad en cuanto a su plan de vida. Su intervención en la audiencia ante el juez de primera instancia fue la siguiente:

> Yo estaba en Venezuela y en Venezuela se está poniendo muy feo. Allá no se puede sobrevivir con el sueldo que gano. Y yo me vine. Mi abuela me trajo hasta Bogotá y después me vine por trocha. Mi papá está en el CEBAF de Perú. Me está esperando a ver si ustedes me pueden dar el sello de Ecuador para poder irme con él.

50. J.E.G.V. es un adolescente venezolano de 14 años de edad. Se trata de un adolescente no acompañado en situación de movilidad humana. En la entrevista especializada llevada a cabo por el ADRA-MIES, J.E.G.V. refirió que su único deseo era viajar a Lima (Perú) para vivir con su padre. Indicó que no había terminado el bachillerato. Además, expresó su preocupación por la situación que atravesaba Venezuela y mostró inseguridad en cuanto a su plan de vida. Expresó su deseo de ser un empresario y jugar fútbol profesionalmente. Explicó que, debido a la crisis humanitaria de su país, tuvo que abandonar sus sueños. Su intervención en la audiencia ante el juez de primera instancia fue la siguiente:

[36] Si bien la Corte, en la sentencia 2120-19-JP/21, se pronunció sobre las obligaciones del Estado frente a niños, niñas y adolescentes no acompañados en situación de movilidad humana, en ese caso (i) Ecuador era el país de destino de los niños mas no uno de tránsito como sucede en este caso y (ii) en ese caso se analizó la negativa de las autoridades de permitir el ingreso regular al país de niños y, por su parte, en este caso se analiza la negativa de las autoridades para permitir la salida regular del país de los niños.

> Yo en Venezuela vivía con mi mamá, estudiaba, hacía deporte. En Venezuela la economía es muy difícil. Los estudios de nada te valen. Mi hermano ganaba bien en su trabajo que tenía, mi papa está aquí en Perú trabajando. Tengo tres años que no veía a mi papá. Quería verlo. Yo quiero que arreglen la vía. Queremos trasladarlos a mis hermanos y a mi mamá que yo sí puedo. Quiero estudiar porque en Venezuela ya iba a terminar los estudios. […] Y bueno pues, solamente quiero saber si usted me podría dar el sello para yo irme bien ya con mi papá que estoy aquí en un país que no conozco bien. No estoy haciendo nada. Agradecido que me dan las tres comidas al día y me pagan el hospedaje, pero yo quiero estar con mi papá porque quiero ingresar los papeles para estudiar. Y bueno pues, yo quiero tener un futuro. No quiero ser un vago. De verdad que no quiero regresar a Venezuela porque en Venezuela la situación está difícil pues. Tengo ganas de echarle duro al futuro. Quiero estudiar, ser alguien en la vida. Quiero trabajar.

51. E.J.C. es un adolescente venezolano de 16 años de edad. Se trata de un adolescente no acompañado en situación de movilidad humana. En la entrevista especializada llevada a cabo por el ADRA-MIES, E.J.C. señaló que su padre no lo reconoció como hijo y que su madre fue asesinada cuando él tenía 8 años. Manifestó su deseo de viajar a Perú para vivir con su tía materna y sus primos. Mencionó que le robaron sus pertenencias, incluidos sus documentos de identidad, en Cúcuta. Asimismo, explicó que ingresó a Ecuador por "trocha" debido a su edad y por no contar con documentos de identidad. Indicó que no había terminado el bachillerato. Además, expresó su preocupación por la situación que atravesaba Venezuela y mostró inseguridad en cuanto a su plan de vida. Manifestó su deseo de ser ingeniero civil. Explicó que, debido a la crisis humanitaria de su país, tuvo que abandonar sus sueños. Su intervención en la audiencia ante el juez de primera instancia fue la siguiente:

> Bueno yo salí de Venezuela […] No se podía vivir allá pues la economía. Entonces, como mi mamá estaba muerta, yo no vivía con ella. Con mi papá tampoco, nunca se hizo cargo mío. Vivía con mi tía. Entonces mi tía se vino para acá a Perú. Y yo quise salir allá pues. Entonces pagué el pasaje hasta allá hasta Cúcuta y de ahí me vine caminando hasta llegar aquí a Ecuador. Entonces ya quiero reunirme con mi tía pues. Y estoy aquí, no sé. Ya quiero verla. Ella me vino a buscar, pero como dieron la orden de que tenía que tener los sellos de aquí para ingresar a Perú, entonces eso es lo que necesito y quisiera reunirme con ella pues. Y no sé si usted podría hacer algo para que nos dé esos sellos para uno reunirse con su familia. Allá en Venezuela las cosas no.

52. A.Y.P.G. es un adolescente venezolano de 17 años de edad. Se trata de un adolescente no acompañado en situación de movilidad humana. En la entrevista especializada llevada a cabo por el ADRA-MIES, el adolescente refirió que su único deseo era viajar a Ica (Perú) para vivir con su madre. Explicó que, en el camino, tuvo que dormir en la calle y comer lo que la gente le ofrecía. Asimismo, señaló que tuvo que caminar a través de pasos irregulares o "trochas". Afirmó que perdió sus documentos de identidad en Cali. Indicó que no había terminado el bachillerato. Manifestó su deseo de continuar sus estudios y seguir una carrera en informática. Explicó que, debido a

la crisis humanitaria de su país, tuvo que abandonar sus sueños. Su intervención en la audiencia ante el juez de primera instancia fue la siguiente:

> A nosotros ya nos habían hecho un proceso para poder pasar a reunirnos con nuestras familias, pero ocurrió algo y no nos dieron lo que son esos sellos para poder pasar y salir de Ecuador, pero no nos cambiaron unas leyes. No sé qué fue lo que pasó y no pudimos regresar hacia allá hacia Perú.

2.2. Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública

53. La Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública alegan la vulneración de los derechos de los adolescentes a la seguridad jurídica en relación con el principio del interés superior del niño, a migrar, a la libre movilidad humana, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, reconocidos en los artículos 82, 44, 40, 416 numeral 6, 40 numeral 4 y 35 de la Constitución, respectivamente.

54. Afirman que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio negó a los adolescentes el registro del ingreso y la salida del país y, por tanto, la reunificación con sus familiares en Perú.[37] Indican que la negativa se mantuvo incluso después de que la Junta Cantonal ordenó medidas de protección en favor de los adolescentes.

55. En su demanda, enfatizan la situación de múltiple vulnerabilidad de los adolescentes y el riesgo al que se exponían al haber llegado a Ecuador atravesando "trochas" y al encontrarse desprotegidos frente a la trata y el tráfico de personas. Por ello, consideran que es indispensable que el Estado tome medidas para garantizar la protección integral de los adolescentes y que se aplique el "protocolo de movilidad humana previsto para estos casos".

56. Consideran que la representante del Servicio de Apoyo, al impedir que los adolescentes salgan del país para reunirse con sus familiares en Perú, no tomó en cuenta: i) el principio del interés superior del niño; y, ii) el artículo 10 de la Convención sobre los Derechos del Niño según el cual "toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva".

57. Como pretensión, solicitan que se: i) declare la vulneración de los derechos de los adolescentes; ii) disponga a la representante del Servicio de Apoyo Migratorio que,

[37] Indicaron que Perú exigía el registro de la salida del país (*i.e.* de Ecuador) para permitir el ingreso de niños, niñas y adolescentes no acompañados.

de forma inmediata, selle el ingreso y la salida del país de los adolescentes para que puedan entrar a Perú; y, iii) ordene que todo el personal del Servicio de Apoyo Migratorio asista a programas de capacitación y sensibilización en materia de derechos humanos con enfoque en movilidad humana.

2.3. Ministerio de Gobierno y Servicio de Apoyo Migratorio y Unidades de Control Migratorio de la Provincia de El Oro

58. El Ministerio de Gobierno sostiene que debió ser parte del proceso administrativo tramitado ante la Junta Cantonal y que no fue notificado. Considera que la Junta Cantonal no era competente para ordenar las medidas de protección dispuestas. Argumenta que, de conformidad con el decreto ejecutivo 826, los ciudadanos venezolanos requerían de una visa para ingresar al país. Además, señala que, de acuerdo con el CONA, los "menores de edad" no acompañados necesitaban el permiso de quien ejerza la patria potestad para salir del país o, en su defecto, que un funcionario de la Defensoría Pública asuma la representación legal. Asimismo, señala que los adolescentes no podían salir del país debido a que no contaban con documentos de identificación.

59. Por su parte, la representante del Servicio de Apoyo Migratorio afirmó no tener conocimiento del caso de los adolescentes de forma previa a la notificación de la acción de protección. Sin embargo, en la audiencia llevada a cabo ante este Organismo, el Ministerio del Interior indicó que no se puede "ocultar" que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio conoció sobre las medidas, de forma verbal, cuando estas fueron emitidas por la Junta Cantonal y que dicha funcionaria se negó a recibirlas y cumplirlas.[38]

3. Hechos probados

60. En el presente caso, esta Corte considera que se han probado los siguientes hechos. Primero, los adolescentes ingresaron al país en 2019, sin compañía de familiares y sin pasar por los puntos de control migratorio. Los adolescentes contaban con la documentación detallada en la sección de "antecedentes procesales" que consta en los informes realizados por el ADRA-MIES. Asimismo, sus familiares se encontraban en Perú. Estos hechos se entienden como probados en cuanto no han sido controvertidos en el proceso por ninguna de las partes.

[38] Audiencia reservada llevada a cabo el 2 de abril de 2024 ante la Corte Constitucional, 15h43.

61. Segundo, se ha probado que el Ministerio de Gobierno se enteró sobre la situación de los adolescentes y sobre las medidas de protección ordenadas por la Junta Cantonal cuando, conforme se expone en el párrafo 3 *supra*, funcionarios del ADRA-MIES acudieron ante la representante del Servicio de Apoyo Migratorio para notificarle con las medidas de protección y solicitarle su ejecución. Además, se ha probado que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio se negó a recibir la notificación y a cumplir con lo dispuesto por la Junta Cantonal, alegando la necesidad de observar el decreto ejecutivo 826. Si bien la representante del Servicio de Apoyo Migratorio negó estos hechos durante la tramitación del proceso de origen, ha existido una aceptación expresa por parte del Ministerio del Interior en la audiencia llevada a cabo ante este Organismo (ver párrafo 59 *supra*).

62. Tercero, como se expuso en el párrafo 7 *supra*, en cumplimiento de la sentencia emitida por la Unidad Judicial, los adolescentes salieron del país el 30 de octubre y el 5 de noviembre de 2019 para reunificarse con sus familiares en Perú. Estos hechos se entienden como probados en cuanto no han sido controvertidos en el proceso por ninguna de las partes y existe constancia documental con los certificados de movimientos migratorios emitidos por el Ministerio de Gobierno.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

63. Los cargos presentados por las partes procesales se tratarán dentro del siguiente problema jurídico: ¿El Ministerio de Gobierno vulneró los derechos a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como el principio del interés superior del niño, ya que se habría negado injustificadamente a registrar el ingreso y la salida del país de los adolescentes y, consecuentemente, habría impedido la reunificación familiar de los adolescentes en Perú?

64. Además, esta Corte considera necesario analizar, de forma previa, si la acción de protección es la vía adecuada para tratar las vulneraciones de derechos alegadas. Para ello, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿La acción de protección es la vía idónea para tratar las vulneraciones de derechos de los adolescentes que fueron alegadas?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La acción de protección es la vía idónea para tratar las vulneraciones de derechos de los adolescentes que fueron alegadas?

65. Esta Corte observa que los cargos de la demanda de acción de protección versan sobre los mismos hechos que fundamentaron los procesos administrativos tramitados ante la Junta Cantonal. En los dos procesos se alegó la posible vulneración de los derechos a la libre movilidad humana y a la reunificación familiar de los adolescentes. Además, la pretensión principal fue la misma: que se disponga al Ministerio de Gobierno el registro del ingreso y la salida regular del territorio ecuatoriano de los adolescentes para garantizar la reunificación con su familia en Perú. De hecho, además de la vulneración de derechos, en la demanda de acción de protección, se alegó el incumplimiento del Ministerio de Gobierno de ejecutar las medidas de protección ordenadas por la Junta Cantonal.

66. En este contexto, corresponde determinar si la acción de protección es la vía idónea para tratar las alegadas vulneraciones de derechos de los adolescentes.

67. De conformidad con el artículo 240 del CONA, en caso de incumplimiento de las medidas de protección dictadas por una junta cantonal de protección de derechos de la niñez y adolescencia, el denunciante o la propia junta cantonal deben recurrir al juez de la niñez y adolescencia. El referido artículo establece que se debe seguir el trámite de la acción de amparo constitucional. Bajo el ordenamiento jurídico actual, el trámite equivalente que debe seguirse es el de la acción de protección que está previsto en la Constitución y la LOGJCC.

68. Conforme lo expuesto, se observa que, en principio, la acción de protección no es la vía idónea para exigir el cumplimiento de las medidas de protección ordenadas por una junta cantonal de protección de derechos de la niñez y adolescencia. Cuando se busca el cumplimiento de este tipo de medidas, cuyo fin es evitar la continuación o la consumación de la vulneración de derechos individuales o colectivos de niños, niñas o adolescentes,[39] el denunciante o la propia junta cantonal deben acudir a la justicia ordinaria.

69. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 40 de la LOGJCC, la acción de protección procede ante la "[i]nexistencia de otro mecanismo de defensa judicial **adecuado y eficaz** para proteger el derecho violado". En el ordenamiento jurídico existe un mecanismo de defensa judicial para exigir el cumplimiento de las medidas de protección ordenadas por una junta cantonal de protección de derechos de la niñez y adolescencia. Desde un punto de vista formal, tal recurso es adecuado para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ya que: i) en él se pueden revisar los hechos que motivaron la emisión de las medidas de protección por parte

[39] CONA, Artículo 235.

de una junta cantonal; ii) el juez de la niñez y adolescencia puede disponer, bajo prevenciones de ley, el cumplimiento de las medidas de protección; y, iii) se tramita de forma expedita, siguiendo el trámite de la acción de protección. Sin embargo, aquello no basta ya que el mecanismo de defensa judicial debe ser, en la práctica, eficaz para la tutela de los derechos.

70. En este caso, la Junta Cantonal recurrió, en primer lugar, a la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Huaquillas para exigir el cumplimiento de las medidas de protección dictadas en favor de los adolescentes, siguiendo el trámite previsto en el artículo 240 del CONA. Sin embargo, como se indicó en el párrafo 4 *supra*, conforme consta en razones sentadas por la Junta Cantonal, la persona encargada de la recepción de documentos en la referida judicatura se habría negado a recibir la demanda ya que, según su criterio, se debía adjuntar la certificación de la negativa de la representante del Servicio de Apoyo Migratorio para cumplir con las medidas de protección o, en su defecto, tres notificaciones a la funcionaria.[40] Esto, a pesar de que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio se habría negado a recibir cualquier tipo de notificación o documento relacionado con las medidas de protección emitidas por la Junta Cantonal.

71. Con base en los antecedentes expuestos y en los argumentos específicos al respecto que ha presentado la parte accionante,[41] esta Corte considera que existen suficientes indicios para concluir que, en el caso de los adolescentes, la vía prevista en la justicia ordinaria no fue eficaz para la tutela de sus derechos. Esto, por cuanto la persona responsable de receptar documentación de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Huaquillas habría fijado requisitos que no se podían cumplir. Ante la inmediatez con la que se requería una respuesta por parte de la justicia, dada la situación de extrema vulnerabilidad de los adolescentes no acompañados y en situación de movilidad humana, y en vista de que los cargos de la demanda versaban acerca de posibles vulneraciones de derechos,[42] este Organismo considera que la acción de protección es procedente en este caso. La conclusión que se alcanza respecto a este caso concreto no implica desconocer que, por regla general, la vía

[40] Este Organismo toma en cuenta que los referidos requisitos no se encuentran previstos en el CONA por lo que su exigencia, en caso de verificarse, habría estado injustificada.
[41] En su demanda de acción extraordinaria de protección, la Defensoría del Pueblo realiza un recuento detallado de los hechos del caso y presenta argumentos específicos en cuanto a las razones por las que considera que la acción de protección es procedente debido a la imposibilidad de acceder a la justicia ordinaria.
[42] De acuerdo con el artículo 88 de la Constitución, "La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial […]".

idónea para exigir el cumplimiento de medidas de protección ordenadas por juntas cantonales de protección de derechos de la niñez y adolescencia es la vía ordinaria.

72. No se realizará un análisis más profundo en cuanto a la actuación de los servidores de la justicia ordinaria ya que aquello excedería el ámbito de la presente acción de protección. Las consideraciones previas se han realizado exclusivamente con el fin de determinar si la acción de protección es una vía idónea para conocer las vulneraciones de derechos alegadas por los adolescentes. Sin embargo, es necesario poner el caso en conocimiento del Consejo de la Judicatura para que investigue y, de ser procedente, tome las acciones pertinentes en contra de los funcionarios implicados.

5.2. ¿El Ministerio de Gobierno vulneró los derechos a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como el principio del interés superior del niño, ya que se habría negado injustificadamente a registrar el ingreso y la salida del país de los adolescentes y, consecuentemente, habría impedido la reunificación familiar de los adolescentes en Perú?

73. A continuación, esta Corte analizará si la negativa del Ministerio de Gobierno de registrar el ingreso y la salida del país de los adolescentes, impidiendo su reunificación familiar en Perú, vulneró sus derechos a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como el principio del interés superior del niño.

5.2.1. Definiciones

74. Para la comprensión de los argumentos desarrollados en la resolución del presente problema jurídico, es necesario tomar en cuenta las definiciones de ciertos términos relevantes que serán utilizados en múltiples ocasiones.

75. De acuerdo con el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, "niño" es todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. La Constitución, por su parte, utiliza los términos "niñas, niños y adolescentes" para referirse a este grupo humano. En la presente sentencia se utilizan los términos "niño" y "adolescente" indistintamente ya que gozan de los mismos derechos que se abordan en este caso.

76. En casos anteriores,[43] este Organismo ha acogido la terminología empleada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ("**Corte IDH**") y el Comité de los Derechos del Niño para determinar la situación de un niño como "separado" o "no

[43] CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 42.

acompañado". Un niño no acompañado es aquel que está separado de ambos padres y otros parientes y que no está al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad.[44] Un niño separado es aquel que está separado de ambos padres o de sus tutores legales habituales, pero no necesariamente de otros parientes.[45]

77. En los procesos de migración suelen intervenir varios Estados. El Estado de "origen" es aquel en el que inicia la migración; corresponde con el Estado de nacimiento o residencia habitual de la persona en situación de movilidad humana. Un Estado de "tránsito" es aquel que la persona en situación de movilidad humana debe atravesar, posiblemente requiriendo permanecer en él de forma temporal, como parte de su camino para llegar al Estado de destino. El Estado de "destino" es aquel en el que termina el proceso de migración; corresponde con el Estado al que la persona en situación de movilidad humana busca llegar, con el fin de permanecer en él.

5.2.2. Obligaciones del Estado de tránsito frente a niñas, niños y adolescentes, no acompañados, en situación de movilidad humana

78. La Constitución reconoce los derechos a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como el principio del interés superior del niño, en los siguientes términos:

i) El artículo 40 reconoce el derecho a migrar. Entre otras acciones, prescribe que el Estado ofrecerá asistencia, atención, servicios de asesoría y protección integral a las personas en situación de movilidad humana.

ii) El artículo 40 numeral 4 establece que el Estado "facilitará la reunificación familiar".

iii) El artículo 35 establece que los niños, niñas y adolescentes "recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado […] El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad".

[44] Comité de los Derechos del Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párr. 7; Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva 21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 49.
[45] Comité de los Derechos del Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párr. 8; Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva 21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 49.

iv) El artículo 44 reconoce el principio del interés superior de niñas, niños y adolescentes y dispone que sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.

79. A continuación, se explicarán las obligaciones que tiene Ecuador, como Estado de tránsito, para garantizar los derechos constitucionales a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como el principio del interés superior del niño, frente a niños, niñas y adolescentes no acompañados y en situación de movilidad humana.

80. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, el derecho a migrar "implica el respeto a la facultad de trasladarse que tienen las personas y la garantía de que dicho traslado ocurra en condiciones dignas, tanto en el lugar de origen, tránsito, destino y retorno".[46] El derecho a migrar parte del reconocimiento de los riesgos y factores que obligan a las personas a salir de su lugar de origen o residencia habitual y tiene un alcance y protección que abarca todo el proceso de migración.[47] Este derecho debe ser considerado en cada caso y cualquier resolución al respecto debe tomarse con base en las circunstancias individuales de cada persona.[48] Toda persona en situación de movilidad humana tiene derecho a que las autoridades competentes analicen su caso con base en sus propias circunstancias, razones y factores para migrar.[49]

81. Los niños, niñas y adolescentes, como sujetos de derechos, son titulares del derecho a migrar.[50] Esta Corte ya ha señalado que este grupo humano, cuando ejerce el referido derecho, requiere de una especial protección que permita precautelar su dignidad, integridad y vida.[51]

82. Cuando un niño, niña o adolescente no acompañado llega al país, la primera acción que debe tomar Ecuador, como Estado de tránsito, es permitirle el ingreso al país y remitirlo a la autoridad competente para realizar una evaluación inicial.[52] En caso de

[46] CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 108.
[47]CCE, sentencia 335-13-JP/20, 12 de agosto de 2020, párr. 120.
[48] CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 114.
[49] CCE, sentencia 639-19-JP/20, 21 de octubre de 2020, párr. 48.
[50] CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 41.
[51] *Ibid*.
[52] El Ministerio de Gobierno, a través de las unidades de control migratorio, es el órgano que debe permitir el ingreso del niño, niña o adolescente no acompañado y coordinar con el Ministerio de Inclusión Económica y Social para que realice la evaluación inicial. Esto se encuentra actualmente regulado en el Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana y sus anexos (Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022) y la Ley Orgánica de Movilidad Humana (artículo 129A). En 2019, se encontraba

que el niño, niña o adolescente haya ingresado al país por una vía distinta a la de los puntos de control migratorio, procede directamente la conducción de la evaluación inicial. Este Organismo ya se ha pronunciado en este sentido al indicar que procede la admisión regular de los niños, niñas o adolescentes incluso ante el incumplimiento de los requisitos migratorios exigidos.[53] En estos casos, las autoridades de control migratorio no pueden inadmitir, de forma automática, su ingreso al territorio ecuatoriano y tampoco dilatar innecesariamente su ingreso regular.[54]

83. En el pasado, esta Corte ha acudido a criterios de la Corte IDH en los que ha señalado que los Estados "no deben impedir el ingreso de niñas y niños extranjeros al territorio nacional, aun cuando se encuentren solos, no deben exigirles documentación que no pueden tener y deben proceder a dirigirlos de inmediato a personal que pueda evaluar sus necesidades de protección, desde un enfoque en el cual prevalezca su condición de niñas y niños".[55]

84. La evaluación inicial debe conducirse por parte de personal especializado que esté en capacidad de respetar y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.[56] Conforme la jurisprudencia de este Organismo,[57] la evaluación inicial debe tener los siguientes objetivos: i) tratar a la persona de forma acorde a su condición de niño;[58] ii) determinar si se trata de un niño separado o no acompañado; iii) determinar la nacionalidad del niño o su condición de apátrida; iv) obtener información sobre los motivos de la salida del país de origen del niño y de su separación familiar, sus vulnerabilidades y cualquier otro elemento que permita determinar la necesidad, o no,

regulado en el Protocolo de Protección Especial de Niñas, Niños y adolescentes en Contextos de Movilidad Humana y sus Anexos (Acuerdo Ministerial 095 de 9 de mayo de 2019).

[53] CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 75.

[54] *Ibid*.

[55] Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva 21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 83. Ver también, Comité de los Derechos del Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párr. 20.

[56] La evaluación inicial, incluyendo la entrevista especializada, la lleva a cabo el MIES (o la entidad que ostente sus facultades) o las organizaciones cooperantes que mantienen convenios con el MIES. Esto se encuentra actualmente regulado en el Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana y sus anexos (Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022). En 2019, se encontraba regulado en el Protocolo de Protección Especial de Niñas, Niños y adolescentes en Contextos de Movilidad Humana y sus Anexos (Acuerdo Ministerial 095 de 9 de mayo de 2019).

[57] CCE, sentencia 639-19-JP/20, 21 de octubre de 2020, párr. 80.

[58] En caso de duda sobre la edad, se debe procurar su determinación y, ante la imposibilidad de aquello, se debe considerar a la persona como niño.

de protección internacional; y, v) adoptar, de acuerdo con el principio del interés superior del niño, medidas de protección especial.[59]

85. De acuerdo con el artículo 20 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los niños no acompañados tienen derecho a la protección y asistencia especial del Estado. Esto se debe a la condición de especial vulnerabilidad de estos niños.[60] En efecto, como lo han reconocido la Corte IDH y el Comité de los Derechos del Niño, los niños no acompañados están expuestos a diversos riesgos que afectan su vida, supervivencia y desarrollo como, por ejemplo, la trata dirigida a la explotación sexual o de otra índole o la participación en actividades delictivas.[61] La Corte IDH ha indicado que tal vulnerabilidad existe especialmente en países con presencia del crimen organizado[62] como Ecuador.

86. Cuando se identifica la concurrencia de múltiples factores de vulnerabilidad, es fundamental que el Estado, para cada caso específico, tome medidas apropiadas para afrontar tales condiciones con un enfoque de interseccionalidad. Si identifica el caso de un niño, niña o adolescente, no acompañado y en situación de movilidad humana, ciertamente debe tomar medidas acordes a la triple condición de vulnerabilidad debido a la edad, condición de movilidad humana y falta de acompañamiento de la persona. En cada caso concreto podrían identificarse factores de vulnerabilidad adicionales, como el género o la discapacidad, que podrían requerir que las medidas se ajusten a ese caso en particular.

87. Esta Corte ha reconocido que, en el caso de los niños, niñas y adolescentes no acompañados, es de particular relevancia que el Estado[63] tome todas las acciones necesarias encaminadas a la localización de los familiares, salvo que aquello sea

[59] Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva 21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 86.
[60] Comité de los Derechos del Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párr. 16.
[61] Comité de los Derechos del Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párr. 90; Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva 21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 23.
[62] Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva 21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 90.
[63] Tal labor le corresponde, en principio, al MIES que es el órgano encargado de la evaluación inicial. Esto se encuentra actualmente regulado en el Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana y sus anexos (Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022). En 2019, se encontraba regulado en el Protocolo de Protección Especial de Niñas, Niños y adolescentes en Contextos de Movilidad Humana y sus Anexos (Acuerdo Ministerial 095 de 9 de mayo de 2019).

contrario al interés superior del niño.[64] Además, el Estado debe designar, a la brevedad posible, un tutor para los niños, niñas y adolescentes no acompañados.[65] En caso de requerirse, deberá designarse un representante legal para la representación del niño en procesos administrativos y/o judiciales.[66] Esto es fundamental para asegurar el respeto del interés superior del niño no acompañado.[67]

88. Durante todo el tiempo en que un niño, niña o adolescente no acompañado permanezca en Ecuador, es responsabilidad del Estado garantizar sus derechos a migrar y a la protección especial que requieren, asegurando el acceso a condiciones de vida mínimas como alimentación, servicios de salud, alojamiento y seguridad.[68] Es vital que exista coordinación en todo el proceso entre el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el MIES, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública y todas las autoridades cuya cooperación podría requerirse para la atención del niño, niña o adolescente.[69] La coordinación entre las autoridades del Estado es fundamental para que no exista ninguna demora injustificada, en ninguna etapa del proceso, que imposibilite el ejercicio oportuno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

---

[64] CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 114; Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva 21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 105; Comité de los Derechos del Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párrs. 13 y 31.

[65] CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 71; Comité de los Derechos del Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párr. 21.

[66] Comité de los Derechos del Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párr. 21.

[67] *Ibid*.

[68] A través del MIES, del Ministerio de Gobierno y/o de las demás autoridades competentes con las que se requiera coordinación.

[69] En el caso del Ministerio de Gobierno, su presencia es importante dado que es la entidad encargada del control migratorio que, por ejemplo y de ser el caso, debe registrar el ingreso y la salida del país del niño, niña o adolescente. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana podría tener un papel fundamental para, de requerirse, acudir a la cooperación internacional para obtener información o documentos del niño, niña o adolescente o, de ser el caso, tramitar los procesos en casos de solicitud de refugio o proceso de protección de apatridia. El MIES es la entidad encargada de realizar la entrevista especializada, dar seguimiento al caso de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y garantizar su protección mientras se encuentran en el país. Finalmente, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública deben intervenir en posibles procesos judiciales, ejerciendo la representación legal de los niños, niñas y adolescentes. Las funciones de las referidas instituciones y la coordinación requerida entre ellas se encuentran actualmente reguladas, entre otros cuerpos normativos, en el Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana y sus anexos (Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022). En 2019, también existían regulaciones al respecto en el Protocolo de Protección Especial de Niñas, Niños y adolescentes en Contextos de Movilidad Humana y sus Anexos (Acuerdo Ministerial 095 de 9 de mayo de 2019).

89. Una vez que ha concluido la evaluación inicial, incluyendo la entrevista especializada realizada directamente al niño, niña o adolescente, se debe determinar si el caso requiere de la adopción de medidas de protección.[70] Esta Corte ha señalado que "toda acción o medida posterior a la entrevista especializada, que se adopte respecto de niños, niñas o adolescentes no acompañados, separados o que no cuenten con los requisitos migratorios, debe hacérsela en condición de regularidad migratoria".[71] Cuando la intención del niño, niña o adolescente es salir del país para reunirse con su familia en otro Estado, se debe evaluar la procedencia de permitir y facilitar su salida del país. En términos generales, el artículo 10 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que toda solicitud hecha por un niño para entrar en un Estado parte o para salir de él con el fin de la reunificación familiar, será atendida de manera positiva, humana y expedita.[72]

[70] De acuerdo con la legislación vigente en 2019 así como en la actualidad, en caso de identificar la posible amenaza o vulneración de derechos de un niño, niña o adolescente en el marco del desarrollo de la evaluación inicial, el MIES debe remitir el caso a la junta cantonal de protección de derechos de la niñez y adolescencia respectiva. Ver, Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana y sus anexos (Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022) y Protocolo de Protección Especial de Niñas, Niños y adolescentes en Contextos de Movilidad Humana y sus Anexos (Acuerdo Ministerial 095 de 9 de mayo de 2019).
Las juntas cantonales de protección de derechos son competentes para ordenar medidas de protección en favor de niños, niñas y adolescentes, con el fin de evitar o detener la vulneración de sus derechos. El trámite administrativo que debe seguirse es aquel contemplado en el título VIII del CONA. Además, la legislación prevé la posibilidad de que la resolución sea impugnada en la vía ordinaria ante el juez de la niñez y adolescencia competente (CONA, artículo 241).
A pesar de ello, es importante recordar que este Organismo ha considerado que "las autoridades de control migratorio están obligadas a aplicar la normativa migratoria observando los principios constitucionales y en particular el interés superior del niño, niña y adolescente como principio de interpretación para cada caso. De ello se sigue que no es razonable ni necesario que se deba recurrir a la Junta Cantonal para obtener una medida de protección que ha sido diseñada para hacer frente a situaciones de violaciones de derechos, incorporándolas como parte de un procedimiento regular, cuando las mismas autoridades de control migratorio podían disponer el ingreso regular de los niños, niñas y adolescentes. Ello además desnaturaliza las medidas administrativas de protección previstas en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (CONA), convirtiéndolas en un requisito para el ejercicio de un derecho" […] Las juntas cantonales de protección de derechos de la niñez y adolescencia "deben mantenerse en el marco de sus competencias vigilantes de los derechos, no obstante, sus medidas no pueden ser consideradas como parte de un procedimiento administrativo regular para el ingreso al territorio nacional, pues las convertiría en un requisito para el ejercicio del derecho a migrar". CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 98 y 100.
[71] CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 97.
[72] Siguiendo los procesos anteriormente detallados, este tipo de medida la puede recomendar el MIES, la puede disponer la junta de protección de derechos de la niñez y adolescencia correspondiente y la puede revisar el juez de la niñez y adolescencia correspondiente.

90. Salvo que sea contrario al interés superior del niño y que tal conclusión sea obtenida luego del análisis específico e individualizado del caso, las autoridades competentes deben procurar la toma de medidas encaminadas a garantizar la reunificación familiar de los niños, niñas y adolescentes. Cuando Ecuador es un Estado de tránsito, entonces la medida conducente para el efecto es, precisamente, el registro de la entrada y salida del país del niño, niña o adolescente, así como su acompañamiento hasta que esté en custodia de las autoridades del Estado fronterizo que podría ser el Estado de destino u otro de tránsito. Como ya se indicó anteriormente, el artículo 40 numeral 4 de la Constitución dispone que es obligación del Estado facilitar la reunificación familiar.

91. Acerca del derecho a la reunificación familiar, este Organismo ha determinado que "protege la unidad de los miembros de una familia, que puede verse alterada por diferentes motivos, entre ellos, la movilidad humana".[73] Asimismo, ha señalado que el Estado está obligado a "establecer procedimientos y realizar los esfuerzos necesarios para posibilitar la reunificación familiar en todas las situaciones que comprende la movilidad humana" y ha citado ejemplos en los que la reunificación sería contraria al principio del interés superior del niño como la violencia basada en género y el maltrato infantil.[74] Las medidas encaminadas a la reunificación familiar deben tomarse lo antes posible.[75]

92. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que "debe procurarse por todos los medios que el menor no acompañado o separado se reúna con sus padres salvo cuando el interés superior de aquél requiera prolongar la separación, habida cuenta del derecho del menor a manifestar su opinión".[76] Asimismo, ha considerado que el restablecimiento del niño, niña o adolescente en un tercer Estado responde al interés superior del niño no acompañado si aquello contribuye a la reunión familiar en el Estado de reasentamiento.[77]

93. Finalmente, esta Corte recuerda la importancia y obligación del Estado de escuchar y tomar en cuenta la opinión del niño, niña o adolescente, según su edad y madurez,[78] en todo proceso, ya sea administrativo o judicial, en el que se discutan sus derechos.

---

[73] CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 109.
[74] *Ibid*, párr. 110.
[75] *Ibid*, párr. 114; Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva 21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 105; Comité de los Derechos del Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párr. 14.
[76] Comité de los Derechos del Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párr. 81.
[77] *Ibid*, párr. 92
[78] CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 124.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y en situación de movilidad humana, tal derecho debe ejercerse desde el momento en que el niño, niña o adolescente entre en contacto con las autoridades del Estado y es fundamental al momento de la conducción de la entrevista especializada[79] y en los eventuales procesos administrativos y/o judiciales.[80]

5.2.3. Resolución del caso

94. En este caso, en lo principal, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública, en representación de los adolescentes, afirman que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio negó a los adolescentes el registro del ingreso y la salida del país y, por tanto, la reunificación con sus familiares en Perú. Esto, a pesar de que la Junta Cantonal ordenó medidas de protección en favor de los adolescentes. Aquello habría vulnerado, entre otros, los derechos de los adolescentes a migrar, a la unidad familiar y a la atención prioritaria, así como el principio del interés superior del niño.

95. Por su parte, el Ministerio de Gobierno y el Servicio de Apoyo Migratorio presentan, en lo principal, los siguientes argumentos de descargo para sostener que no correspondía permitir la salida del país de los adolescentes: las entidades del Estado no fueron citadas y, por tanto, no comparecieron en los trámites administrativos seguidos ante la Junta Cantonal; la Junta Cantonal no era competente para ordenar las medidas de protección dispuestas; el Servicio de Apoyo Migratorio no tuvo conocimiento del caso específico de los adolescentes; los ciudadanos venezolanos requerían una visa para que se pueda registrar su ingreso y salida del país según lo dispuesto en el decreto ejecutivo 826 de 25 de julio del 2019; los permisos emitidos por los familiares para la salida del país de los adolescentes no eran suficientes; y, no todos los adolescentes contaban con documentos de identidad en el momento en que se ordenaron las medidas de protección.

96. A continuación, se abordará el caso de los adolescentes a partir del análisis de las vulneraciones de derechos alegadas frente a los argumentos de descargo presentados por el Ministerio de Gobierno y el Servicio de Apoyo Migratorio.

97. Los adolescentes a favor de quienes se presentó la acción de protección tienen en común que todos ellos provenían de Venezuela, eran menores de edad y su objetivo era llegar a Perú para reunirse con sus familiares. Esto, ante la situación adversa en cuanto a la economía y los niveles de violencia que atravesaba Venezuela y de la que

[79] Ante el MIES o el personal de una organización cooperante que mantenga convenio con el MIES.
[80] Ante la junta cantonal de protección de derechos de la niñez y adolescencia y los jueces de la niñez y adolescencia respectivos.

ellos afirmaron estar conscientes. Al momento en que su caso fue puesto en conocimiento del ADRA-MIES, se encontraban solos, sin el acompañamiento de sus padres ni de otros familiares. De aquí se desprende que el caso versa sobre adolescentes, no acompañados y en situación de movilidad humana de acuerdo con las definiciones expuestas en los párrafos 75-76 *supra*. Además, queda claro que, en el proceso de migración de los adolescentes, su objetivo era llegar a Perú (Estado de destino), por lo que Ecuador era un Estado de tránsito conforme la definición del párrafo 77 *supra*. Por tanto, en este caso son aplicables todas las obligaciones descritas en la sección 5.2.2. *supra*.

98. Conforme se indicó en el párrafo 78 *supra*, los adolescentes tienen derecho a recibir una atención prioritaria y especializada. Además, ya que los adolescentes se encontraban en una situación de triple vulnerabilidad —debido a su edad, situación de movilidad humana y falta de acompañamiento— queda claro, conforme se indicó en el párrafo 86 *supra*, que requerían de protección especial y de medidas tomadas con un enfoque de interseccionalidad que considere su situación particular de múltiple vulnerabilidad durante todo su proceso de migración.

99. En los relatos de los adolescentes (ver párrafos 49-52 *supra*) se evidencia su situación de extrema vulnerabilidad. En efecto, en el camino hasta llegar a Ecuador, estuvieron expuestos a múltiples riesgos. Entre los hechos más graves, destaca la necesidad de los adolescentes de movilizarse a pie, atravesando pasos irregulares o "trochas", exponiéndose a los riesgos propios de la naturaleza, así como a ser víctimas de delitos como la trata y el tráfico de personas. Asimismo, llama la atención el caso de uno de los adolescentes, quien afirma haber tenido que dormir en la calle y alimentarse de lo que podía conseguir en el camino.

100. Una vez en Ecuador, los adolescentes fueron atendidos por personal del ADRA-MIES que se encargó de realizar su evaluación inicial, así como de proveerles primeros auxilios y gestionar su alimentación y alojamiento. En los informes psico-sociales consta que, como parte de la evaluación inicial, personal especializado del ADRA-MIES realizó las entrevistas especializadas de los adolescentes y determinó su edad, nacionalidad, situación de niños no acompañados, los motivos por los que salieron de su país de origen, la forma en que llegaron a Ecuador, sus vínculos familiares y redes de apoyo, su objetivo de llegar a Perú y los documentos con los que contaban (ver párrafo 1 *supra*).

101. Asimismo, en los informes consta que el ADRA-MIES contactó a los familiares de los adolescentes y tramitó la obtención de permisos para que los adolescentes continúen su proceso de migración hacia Perú. Además, consta que los adolescentes

recibieron servicios de primeros auxilios y que se tomaron las medidas pertinentes para asegurar que, durante su estadía en el país, cuenten con alimentación y alojamiento. Finalmente, el ADRA-MIES recomendó la misma medida de protección para los 4 adolescentes: que se registre su ingreso y salida del país para que puedan ingresar a Perú y reunirse con sus familiares (ver párrafo 1 *supra*).

102. Al haber identificado la necesidad de que se emitan medidas de protección en favor de los adolescentes, el ADRA-MIES remitió sus informes a la Junta Cantonal, iniciando así el proceso administrativo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 del CONA, el proceso administrativo de protección de derechos puede iniciarse de oficio o mediante denuncia verbal o escrita en la que se debe señalar "la identificación más detallada posible de la persona o entidad denunciada". En la misma disposición se prevé la realización de una audiencia y que la citación para esta se practique "personalmente o mediante una boleta dejada en el domicilio del citado en día y hora hábiles".

103. Al finalizar los trámites administrativos respectivos, la Junta Cantonal declaró que los derechos de los adolescentes a acceder al territorio ecuatoriano, a la libre movilidad, a la identidad y a la unidad y convivencia familiar se encontraban amenazados o habían sido vulnerados. Como medida de protección, dispuso a la representante del Servicio de Apoyo Migratorio el registro del ingreso y la salida del territorio ecuatoriano de los adolescentes. En las mismas fechas en las que dispuso las medidas de protección, la Junta Cantonal emitió oficios dirigidos a la referida funcionaria, en los que se le hacía conocer acerca de las medidas de protección dictadas en favor de los adolescentes (ver párrafo 2 *supra*).

104. Sin embargo, cuando funcionarios del ADRA-MIES se acercaron para notificar las medidas de protección dispuestas por la Junta Cantonal, la representante del Servicio de Apoyo Migratorio se negó a recibir los oficios emitidos por la Junta Cantonal y a cumplir las medidas de protección (ver párrafo 3 *supra*). Esto, sin que siquiera se realice un análisis individualizado del caso de cada uno de los adolescentes, lo cual, como se indicó en el párrafo 80 *supra*, era una obligación de la autoridad competente. Según el criterio del Ministerio de Gobierno, los ciudadanos venezolanos requerían una visa para que se pueda registrar su ingreso y salida del país según lo dispuesto en el decreto ejecutivo 826 de 25 de julio del 2019.

105. Específicamente en cuanto a los procesos administrativos tramitados ante la Junta Cantonal y al incumplimiento de las medidas de protección ordenadas, el Ministerio de Gobierno alega: que no habría sido citado y, por tanto, no habría comparecido; que la Junta Cantonal no era competente para ordenar las medidas de protección

dispuestas; que el Servicio de Apoyo Migratorio no tuvo conocimiento del caso específico de los adolescentes; y, que los ciudadanos venezolanos requerían una visa para que se pueda registrar su ingreso y salida del país según lo dispuesto en el decreto ejecutivo 826 de 25 de julio del 2019.

106. En cuanto al primer argumento de descargo, esta Corte constata que el Ministerio de Gobierno[81] efectivamente no fue citado y no compareció en ningún momento en el desarrollo de los trámites administrativos llevados a cabo ante la Junta Cantonal. Siguiendo el procedimiento establecido en el Título VIII del CONA, al ser la entidad que, a través del Servicio de Apoyo Migratorio, tendría que ejecutar las medidas de protección recomendadas por el ADRA-MIES en caso de que estas se concedieran, para esta Corte es claro que el Ministerio de Gobierno debía ser citado. Sin embargo, esta omisión pudo haber sido subsanada más adelante. En efecto, como lo prevé el artículo 241 del CONA,[82] el Ministerio de Gobierno tenía la posibilidad de interponer un recurso de reposición ante la propia Junta Cantonal o uno de apelación ante el juez de la niñez y adolescencia competente. Como se indica en el párrafo 3 y en la nota al pie 7 *supra*, el ADRA-MIES informó al Ministerio de Gobierno sobre las medidas de protección y exigió su cumplimiento antes de que concluyera el término para la interposición de los recursos previstos en el CONA. Sin embargo, el Ministerio no interpuso recurso alguno en contra de las decisiones de la Junta Cantonal y más bien optó por obstaculizar su notificación con las medidas de protección e incumplirlas.

107. En cuanto al segundo argumento de descargo, para esta Corte es claro que la Junta Cantonal sí era competente para ordenar el registro del ingreso y la salida del país de los adolescentes con el fin de que puedan reunirse con sus familiares en Perú. De acuerdo con la legislación vigente en 2019 así como en la actualidad,[83] en caso de identificar la posible amenaza o vulneración de derechos de un niño, niña o adolescente en el marco del desarrollo de la evaluación inicial, el MIES debe remitir el caso a la junta cantonal de protección de derechos de la niñez y adolescencia

[81] Tampoco fue citado el Servicio de Apoyo Migratorio que es parte del mismo ministerio.
[82] CONA, "Art. 241.- Impugnación.- Contra la resolución pronunciada por el organismo sustanciador, sólo caben los siguientes recursos:
1. De reposición, que debe proponerse en el término de tres días, ante el mismo organismo que la pronunció, quien la resolverá en el término de cuarenta y ocho horas; y,
2. De apelación, ante el Juez de la Niñez y Adolescencia con jurisdicción correspondiente al órgano que pronunció el fallo o denegó a trámite la petición. La apelación debe interponerse en el término de tres días contados desde que se dictó la resolución impugnada o se denegó la reconsideración, según el caso […]".
[83] Ver, Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana y sus anexos (Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022) y Protocolo de Protección Especial de Niñas, Niños y adolescentes en Contextos de Movilidad Humana y sus Anexos (Acuerdo Ministerial 095 de 9 de mayo de 2019).

respectiva. De conformidad con el artículo 235 del CONA,[84] las juntas cantonales de protección de derechos son competentes para ordenar medidas de protección en favor de niños, niñas y adolescentes, con el fin de evitar o detener la vulneración de sus derechos. Como se indicó en el párrafo 89 *supra*, el MIES puede recomendar y la junta de protección de derechos de la niñez y adolescencia correspondiente puede disponer medidas encaminadas a facilitar la reunificación familiar de niños, niñas y adolescentes como, por ejemplo, el registro de su ingreso y salida del país y su acompañamiento hasta estar en custodia de las autoridades de otro Estado.

108. En cuanto al tercer argumento de descargo, como se indicó en el párrafo 61 *supra*, esta Corte estima que se ha probado que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio se negó a recibir los oficios emitidos por la Junta Cantonal y a cumplir las medidas de protección. Si bien la referida funcionaria niega que los casos de los adolescentes hayan llegado a su conocimiento de forma previa a la notificación con la demanda de acción de protección, el Ministerio del Interior aceptó que el caso de los adolescentes fue puesto en conocimiento de la representante del Servicio de Apoyo Migratorio cuando los funcionarios del ADRA-MIES se acercaron a informarle sobre las medidas de protección y exigir su cumplimiento (ver párrafo 59 *supra*).

109. En cuanto al cuarto argumento de descargo, este Organismo reafirma que en el caso no cabía la exigencia de una visa a los adolescentes. Como se indicó en el párrafo 82 *supra*, la Corte ya ha señalado que el hecho de no contar con una visa no puede ser un motivo para que se niegue el ingreso al país en el caso de niños, no acompañados, en situación de movilidad humana que se encuentren en situaciones como la de los adolescentes. A partir de ello, es lógico concluir que, si no se puede exigir ese tipo de requisito a estos niños para su entrada al país, menos aún se lo puede hacer para su salida. La negativa de realizar el registro regular de la entrada o la salida del país de niños, niñas o adolescentes no acompañados únicamente promueve que busquen vías alternativas para salir del país, exponiéndose a múltiples riesgos como la trata y tráfico de personas. Entonces, el hecho de que los adolescentes no hayan contado con una visa no justifica la posición del Ministerio de Gobierno de no regularizar su entrada e impedir su salida del país.

[84] CONA, "Art. 235.- Procedencia y órgano competente.- El procedimiento reglado en este título se aplica para la sustanciación de los siguientes asuntos:
a) La aplicación de medidas de protección cuando se ha producido una amenaza o violación de los derechos individuales o colectivos de uno o más niños, niñas o adolescentes; […]
El conocimiento y resolución de los asuntos señalados en los literales a) y b) corresponde a la Junta Cantonal de Protección de Derechos del cantón en que se produjo la amenaza, violación de derecho o infracción".

110. A partir de lo expuesto, se ha verificado que el Ministerio de Gobierno no contaba con ninguna justificación para incumplir con las medidas de protección dispuestas por la Junta Cantonal. Además, a pesar de contar con recursos idóneos para expresar su inconformidad con las medidas de protección dispuestas por la Junta Cantonal, el Ministerio de Gobierno optó por no interponer recurso alguno y simplemente negarse a cumplir con las medidas de protección.

111. Ahora bien, el hecho de que el Ministerio de Gobierno haya omitido presentar sus objeciones en cuanto a las medidas de protección, no implica que este Organismo tenga que avalar tales medidas automáticamente. En efecto, en pro de garantizar el interés superior del niño, esta Corte evaluará la situación específica de los adolescentes para concluir si el registro de su ingreso y salida del país era una medida idónea para garantizar sus derechos o, como manifiesta el Ministerio de Gobierno, los puso en riesgo (ver párrafos 114-116 *infra*). Asimismo, se determinará si la negativa del Ministerio de Gobierno de cumplir las medidas de protección vulneró, o no, los derechos de los adolescentes a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como al principio del interés superior del niño, al haber imposibilitado que los adolescentes salgan del país y se encuentren con sus familiares en Perú.

112. Conforme se indicó en el párrafo 89 *supra*, toda solicitud hecha por un niño para entrar en un Estado parte o para salir de él con el fin de la reunificación familiar, será atendida de manera positiva, humana y expedita. Asimismo, salvo que sea contrario al interés superior del niño y que tal conclusión sea obtenida luego del análisis específico e individualizado del caso, las autoridades competentes deben procurar la toma de medidas encaminadas a garantizar la reunificación familiar de los niños, niñas y adolescentes (ver párrafo 90 *supra*). Cuando Ecuador es un Estado de tránsito, entonces la medida conducente para el efecto es, precisamente, el registro de la entrada y salida del país del niño, niña o adolescente, así como su acompañamiento hasta que esté en custodia de las autoridades del Estado fronterizo que podría ser el Estado de destino u otro de tránsito (ver párrafo 90 *supra*).

113. En el caso de los adolescentes, esta Corte constata que no existen causas por las cuales debería sospechar que su salida del país podría ser contraria al principio del interés superior del niño. En efecto, en el momento oportuno, especialistas del ADRA-MIES realizaron las diligencias necesarias para asegurarse que los familiares de los adolescentes consentían su traslado hacia Perú con el fin de la reunificación familiar. Sin embargo, el Ministerio de Gobierno presenta dos argumentos de descargo encaminados a sostener que la salida del país de los adolescentes no cabía en este caso concreto.

114. El primer argumento del Ministerio de Gobierno tiene que ver con una supuesta insuficiencia de los permisos para la salida del país de los adolescentes emitidos por sus familiares. Al respecto, esta Corte verifica que efectivamente, como manifiesta el Ministerio de Gobierno, es cierto que en los informes psico-sociales se adjuntan fotografías de permisos redactados a mano por los familiares de los adolescentes. Las fotografías no son de la mejor calidad y los escritos cuentan, de hecho, con múltiples faltas ortográficas y rayones. Ante esta situación, esta Corte debe reiterar que es necesario tomar consciencia de la situación de extrema vulnerabilidad de los adolescentes y de las condiciones socioeconómicas de sus familiares. No se debe desmerecer, sino apreciar y reconocer el esfuerzo realizado tanto por los familiares de los adolescentes como por el ADRA-MIES. Considerando, además, que Ecuador era un Estado de tránsito y que debe procurarse que la reunificación familiar se realice en el menor tiempo posible (ver párrafo 91 *supra*), sería irrazonable exigir que los padres de los adolescentes obtengan permisos notariados y/o apostillados y que los envíen a Ecuador, antes de permitir y facilitar la salida del país de los adolescentes.[85]

115. El segundo argumento de descargo presentado por el Ministerio de Gobierno se centra en que no todos los adolescentes contaban con documentos de identidad en el momento en que se ordenaron las medidas de protección. Al respecto, esta Corte observa que, efectivamente, esa era la situación de dos adolescentes. Es más, como los propios adolescentes indicaron en la entrevista especializada, no contaban con documentos de identidad debido a que todas sus pertenencias fueron robadas en el camino, específicamente en Colombia (ver párrafo 1 *supra*). En los respectivos informes psico-sociales realizados por el ADRA-MIES consta que los dos adolescentes presentaron "copias no muy legibles" de sus documentos de identidad (ver párrafo 1 *supra*). Teniendo en cuenta que el ADRA-MIES realizó el respectivo seguimiento de los casos, identificó a los familiares y redes de apoyo de los adolescentes, y contactó a sus familiares, esta Corte considera que se contaba con suficientes elementos para determinar que los adolescentes no corrían peligro si salían del país.[86] Considerando la situación de extrema vulnerabilidad de los adolescentes y su imposibilidad de realizar gestiones para obtener documentos, esta Corte considera

[85] Las regulaciones en la materia constan actualmente en el Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana y sus anexos (Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022).

[86] De hecho, bajo la normativa actual, ya se prevé expresamente que un "informe psico-social del MIES que verifique la identidad" del niño, niña o adolescente es un documento que podría garantizar la identidad de los niños, niñas o adolescentes. Además, se prevé que la autoridad de control migratorio no debe exigir la presentación de una visa para el registro de ingreso o tránsito en el país de niños, niñas y adolescentes. (Ver, Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022).

que el hecho de exigir que los adolescentes presenten documentos adicionales representó un obstáculo para el ejercicio de sus derechos.[87]

116. Si al solicitar múltiples documentos a los adolescentes, incluyendo permisos de salida del país con mayores formalidades o documentos de identidad oficiales, la intención del Ministerio de Gobierno era proteger el interés superior del niño y evitar que los adolescentes estén expuestos a riesgos como la trata de personas, entonces debió evaluar otras alternativas. Así, por ejemplo, podía coordinar el seguimiento del caso de los adolescentes en cooperación con las autoridades de Perú. La posición del Ministerio de Gobierno de simplemente negarse a permitir la salida del país de los adolescentes y no tomar ninguna acción adicional, impidió la reunificación familiar de los adolescentes e incluso, lejos de garantizar su interés superior, podía haber generado un efecto opuesto al deseado ya que, al no permitir su salida del país por las vías regulares, fomentaba la búsqueda de vías migratorias irregulares en las que la exposición a riesgos como la trata de personas es mayor.

117. En virtud de lo expuesto, este Organismo considera que el registro del ingreso y la salida del país de los adolescentes es una medida que guarda conformidad con su interés superior. Esto debido a que el objetivo de los adolescentes era llegar a Perú para encontrarse con sus familiares. La reunificación familiar, sin duda, debe ser una prioridad por lo que el Estado, de acuerdo con la Constitución, se encuentra obligado a facilitarla (ver párrafo 78 *supra*). En estos casos, el Estado debe regularizar la situación migratoria de los niños, niñas y adolescentes con el registro de su ingreso y salida del país y debe acompañar a los niños, niñas y adolescentes no acompañados hasta que estos sean puestos en custodia de las autoridades del país fronterizo (ver párrafo 90 *supra*). En el caso concreto, esta Corte verifica que, en cumplimiento de la sentencia emitida por la Unidad Judicial, el Ministerio de Gobierno permitió que los adolescentes salgan del país para que puedan reunirse con sus familiares en Perú (ver párrafo 7 *supra*). Además, en el expediente existen constancias de que los adolescentes fueron acompañados hasta ser puestos en custodia de las autoridades de Perú y de que, como se detalla en los párrafos 126-130 *infra*, el MIES realizó un seguimiento adecuado a los procesos de reunificación familiar.

118. En resumen, la Corte ha identificado que el Ministerio de Gobierno no realizó un análisis individualizado del caso de cada adolescente, requirió documentación para permitir la salida del país de los adolescentes que supuso un obstáculo para el ejercicio de sus derechos, incumplió injustificadamente las medidas de protección ordenadas

[87] Esto no quita la importancia de la gestión interinstitucional, en especial con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, para, a través de la cooperación internacional, obtener documentos de identidad o similares, cuando sea posible y la situación lo amerite.

por la Junta Cantonal y dilató e impidió injustificadamente la reunificación familiar de los adolescentes con sus familiares en Perú.

119. En virtud de lo expuesto, esta Corte declara que el Ministerio de Gobierno, a través de la representante del Servicio de Apoyo Migratorio, vulneró los derechos a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como el principio del interés superior del niño, de los adolescentes.

III. Reparaciones, consideraciones finales y decisión del caso

1. Reparaciones

120. En cuanto este Organismo ha identificado la vulneración de derechos constitucionales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la LOGJCC, corresponde que ordene las medidas de reparación integral que estime pertinentes. Las medidas dispuestas a continuación se han tomado a partir de los recaudos procesales del caso, de la información remitida por las partes y de la audiencia llevada a cabo ante la Corte.

121. En primer lugar, como se indicó en el párrafo 39 *supra*, la Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los adolescentes debido a que no se pronunció, en la sentencia de segunda instancia, sobre las vulneraciones de derechos alegadas. Ante ello, esta Corte estima adecuado dejar sin efecto la sentencia de segunda instancia.

122. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que la Unidad Judicial, en la sentencia de primera instancia, declaró la vulneración del derecho a la reunificación familiar de los adolescentes y, como medidas de reparación, dispuso:

> Que el Ministerio de Gobierno por intermedio de la Unidad de Apoyo y Control Migratorio que funciona en el CEBAF Huaquillas, que tiene como responsable a la Abg. Beatriz del Valle, cumpla con las medidas de protección ordenadas por la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia del cantón Huaquillas, en relación al registro de ingreso y salida del territorio ecuatoriano de los adolescentes […]; Que la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia del cantón Huaquillas, con el apoyo del equipo técnico MIES ADRA, vigile el cumplimiento de las medidas de protección, se realice el acompañamiento de los adolescentes para la unificación familiar, así como la derivación al sistema de protección de Perú. La Defensoría del Pueblo participará en este proceso, en coordinación con las instituciones señaladas. Oportunamente se presentará el informe de cumplimiento; Que el Ministerio de Gobierno, realice a nivel institucional una amplia difusión de esta sentencia, así como efectúe programas se sensibilización y capacitación al personal del Servicio de Apoyo

Migratorio y Unidades de Control Migratorio de la Provincia de El Oro, lo cual se informará en el plazo de treinta días. La Defensoría del Pueblo realizará un seguimiento para su cumplimiento. Se notificará con la sentencia además a la Junta Cantonal de Protección de Derechos y Coordinador del Complejo Judicial para que remita informe en relación a la negativa de recibir el requerimiento de la Junta Cantonal, conforme consta en esta sentencia.

123. A partir de la lectura de la sentencia de primera instancia se desprende que, en lo principal, la Unidad Judicial ordenó a las autoridades competentes el registro de la entrada y la salida del país de los adolescentes y su acompañamiento hasta que se encuentren en custodia de las autoridades de Perú. Como se explicó en el párrafo 7 *supra*, las medidas de reparación se cumplieron mientras se tramitaba el recurso de apelación ante la Sala. Es decir, los adolescentes salieron del país con el fin de que puedan reunirse con sus familiares y fueron puestos a resguardo de las autoridades de Perú. Además, se verifica que la Unidad Judicial ya notificó a las autoridades correspondientes para la investigación en vista de que no se receptó la demanda presentada ante el juez de la niñez y adolescencia por la Junta Cantonal.

124. En cuanto se ha verificado que se tomaron y cumplieron las medidas conducentes para la reunificación familiar de los adolescentes, esta Corte estima adecuado ratificar las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de primera instancia por la Unidad Judicial, bajo el razonamiento y la resolución de los problemas jurídicos desarrollados en la presente sentencia. Además, considera necesario: i) solicitar al Consejo de la Judicatura un informe acerca de la investigación ordenada por el juez de primera instancia en vista de que no se receptó la demanda presentada ante el juez de la niñez y adolescencia por la Junta Cantonal; y, ii) disponer al Ministerio de Gobierno y al Ministerio del Interior una investigación para identificar y, de ser el caso, tomar medidas en contra de los funcionarios responsables por las vulneraciones de derechos de los adolescentes.

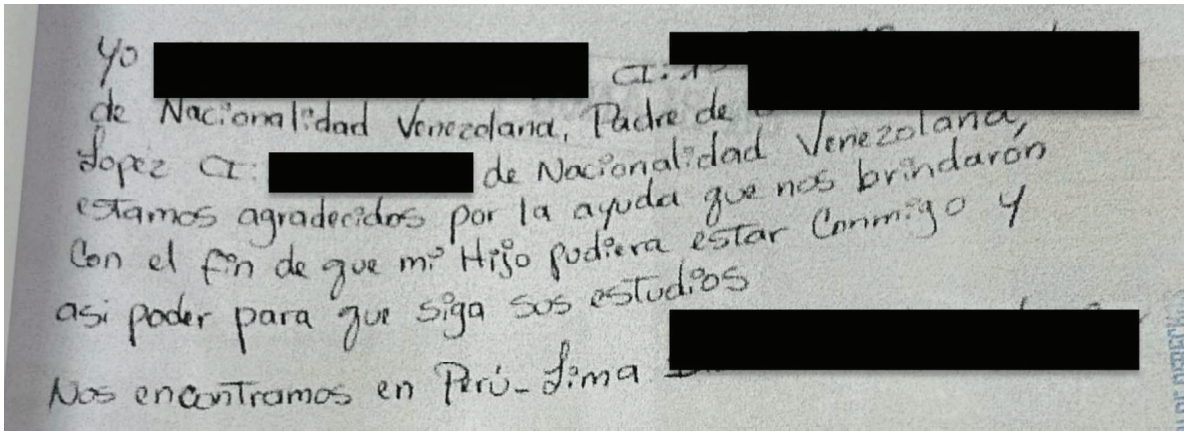
125. Con el fin de evitar que se produzcan vulneraciones de derechos de similar naturaleza en el futuro, esta Corte considera necesario disponer la difusión de la presente sentencia entre los jueces y juezas del país y los funcionarios de las instituciones que deben atender a los niños, niñas y adolescentes, no acompañados, en situación de movilidad humana. Finalmente, para que los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana estén informados acerca de sus derechos, este Organismo estima pertinente que el Ministerio del Interior en coordinación con el MIES difundan el contenido del Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana y sus anexos (Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022) y de la presente sentencia en versiones de comprensión adecuada para este grupo humano.

2. Consideraciones finales

126. Esta Corte considera necesario recordar la importancia y trascendencia que tiene la tutela de los derechos de las personas en sus vidas. Este caso es fiel evidencia de aquello. La reunificación familiar de los adolescentes con sus familiares en Perú, dispuesta como medida de reparación, permitió que puedan continuar con sus proyectos de vida luego de pasar por situaciones de extrema vulnerabilidad y peligro tanto en Venezuela como en todo el camino hasta llegar a Ecuador. Más allá de lo que esta Corte pueda decir al respecto, los efectos de esta medida no podrían ser relatados de mejor manera que como lo hacen los propios adolescentes y sus familiares.

127. En el caso de L.H.L., de 13 años, en el informe social de cumplimiento de medida de protección que forma parte del expediente,[88] se dejó constancia que el 26 de noviembre de 2019 el ADRA-MIES se contactó con el adolescente. Él indicó que se encontraba radicado en Lima, Perú, junto con su padre. Como documentos adjuntos constan dos fotografías del adolescente con su padre, en una de ellas con un abrazo entre ambos. Además, consta una carta escrita a mano por el padre con el siguiente texto:

> Yo [E.H.P] CI: [número omitido] de Nacionalidad Venezolana, Padre de [L.H.L.] CI: [número omitido] de Nacionalidad Venezolana, estamos agradecidos por la ayuda que nos brindaron con el fin de que mi Hijo pudiera estar conmigo y asi poder para que siga sus estudios. Nos encontramos en Perú-Lima [dirección omitida].

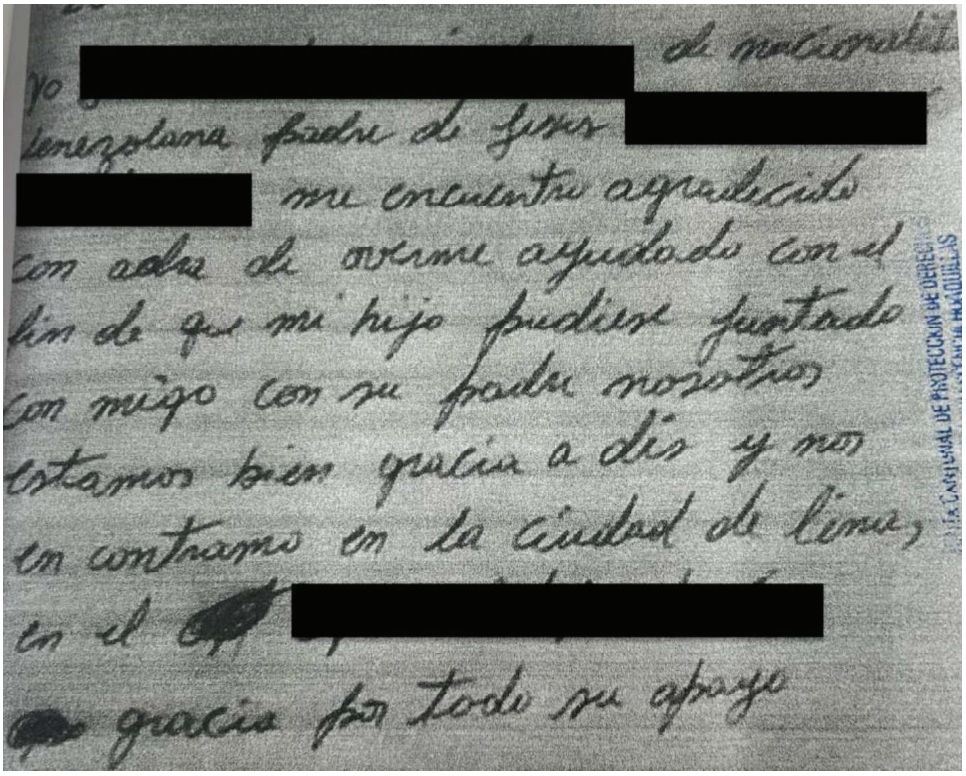


128. En el caso de J.E.G.V., de 14 años, en el informe social de cumplimiento de medida de protección que forma parte del expediente,[89] se dejó constancia que el 26 de

[88] Fojas 343 y ss.
[89] Fojas 365 y ss.

noviembre de 2019 el ADRA-MIES se contactó con el adolescente. Él indicó que se encontraba radicado en Lima, Perú, junto con su padre. Como documento adjunto consta una fotografía del adolescente junto a su padre. Además, consta una carta escrita a mano por el padre con el siguiente texto:

> Yo [J.R.G.A.] de nacionalidad venezolana, padre de [J.E.G.V.] me encuentro agradecido con adra de haberme ayudado con el fin de que mi hijo pudiese juntado con migo con su padre nosotros estamos bien gracias a dios y nos encontramos en la ciudad de lima, en el [dirección omitida], gracias por todo su apoyo.



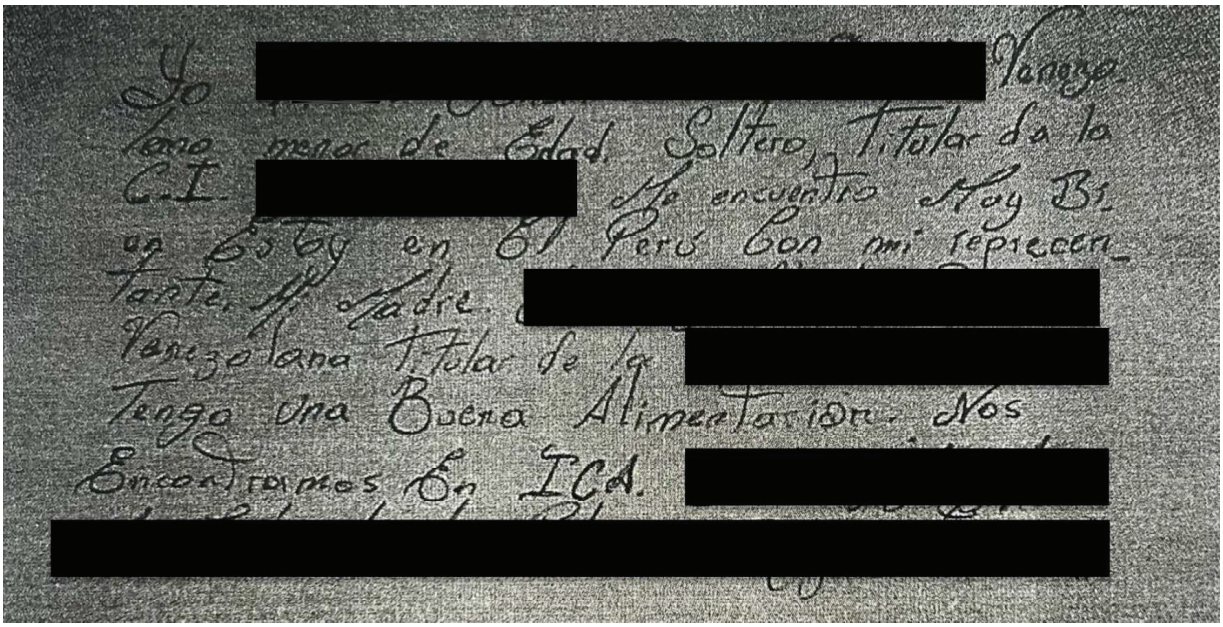
129. En el caso de E.J.C., de 16 años, en el informe social de cumplimiento de medida de protección que forma parte del expediente,[90] se dejó constancia que el 26 de noviembre de 2019 el ADRA-MIES se contactó con el adolescente. Él indicó que se encontraba radicado en Lima, Perú, junto con su tía materna. Además, manifestó su agradecimiento por el apoyo brindado para su reunificación. Como documento adjunto consta una fotografía del adolescente con su tía materna, abrazados junto a un árbol de navidad.

130. Finalmente, en el caso de A.Y.P.G., de 17 años, en el informe social de cumplimiento de medida de protección que forma parte del expediente,[91] se dejó constancia que el

[90] Fojas 305 y ss.
[91] Fojas 323 y ss.

26 de noviembre de 2019 el ADRA-MIES se contactó con el adolescente. Él indicó que se encontraba radicado en Ica, Perú. Como documento adjunto consta una fotografía en la que se aprecia al adolescente sonriendo mientras abraza a su madre. Además, consta una carta escrita a mano por el adolescente con el siguiente texto:

> Yo [A.Y.P.G.] Venezolano menor de Edad Soltero, Titular de la C.I. [número omitido]. Me encuentro Muy Bien. Estoy en el Perú Con mi representante. Mi Madre [Y.A.G.] Venezolana titular de la C.I. [número omitido]. Tengo una Buena Alimentación. Nos Encontramos En ICA [dirección omitida].



3. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **212-20-EP**.

2. **Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los adolescentes por parte de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.

3. **Dejar sin efecto** la sentencia de 3 de diciembre de 2019, emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.

4. **Llamar la atención** a María Jesús Medina Chalán, Jorge Darío Salinas Pacheco y Manuel Jesús Mejía Granda, jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, por la vulneración de los derechos de los adolescentes. En consecuencia, esta Corte solicita al Consejo de la Judicatura que se incluya en el expediente de los referidos jueces el llamado de atención, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial.

5. **Aceptar** la acción de protección presentada por la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública en representación de los adolescentes.

6. **Declarar** la vulneración de los derechos a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como al principio del interés superior del niño, de los adolescentes por parte del Ministerio de Gobierno a través de la representante del Servicio de Apoyo Migratorio y Unidades de Control Migratorio de la Provincia de El Oro.

7. **Ordenar** al Ministerio de Gobierno y al Ministerio del Interior que, de forma coordinada, inicien una investigación para identificar a los funcionarios responsables de las vulneraciones de derechos de los adolescentes y, de ser el caso, tomen las medidas correspondientes. Las referidas instituciones deberán enviar a la Corte un informe acerca del cumplimiento de esta medida en el plazo de tres meses contados a partir de la notificación de la sentencia.

8. **Ratificar** las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de 28 de octubre de 2019, emitida por la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Huaquillas, bajo el razonamiento y la resolución de los problemas jurídicos desarrollados en la presente sentencia.

9. **Dejar sin efecto** todos los procesos que podrían haberse iniciado en contra de los funcionarios de la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública en cumplimiento de la sentencia de segunda instancia.

10. **Ordenar** al Consejo de la Judicatura que, en el término de 10 días contados a partir de la notificación con la presente sentencia, envíe un informe a la Corte Constitucional acerca de la investigación realizada por el incidente informado por la Unidad Judicial en vista de que no se receptó la demanda presentada ante el juez de la niñez y adolescencia por la Junta Cantonal. En caso de no haber conducido la investigación ordenada, deberá informarlo a la Corte Constitucional, identificar a los responsables, iniciar de forma inmediata la

investigación e informar a la Corte Constitucional de los resultados en el plazo de dos meses contados a partir de la notificación con la presente sentencia.

11. **Ordenar** al Ministerio del Interior, al Ministerio de Gobierno, al Ministerio de Inclusión Económica y Social, al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a la Defensoría Pública y a la Defensoría del Pueblo que difundan la presente sentencia entre sus funcionarios y, principalmente, entre quienes desempeñen cualquier rol relacionado con la atención de niños, niñas y adolescentes, no acompañados, en situación de movilidad humana. En el caso del Ministerio de Inclusión Económica, la difusión debe incluir a las organizaciones con las que mantiene convenios de cooperación. Las referidas instituciones deberán enviar a la Corte un informe acerca del cumplimiento de esta medida en el plazo de tres meses contados a partir de la notificación de la sentencia.

12. **Ordenar** al Consejo de la Judicatura que publique la presente sentencia en su página web institucional y la difunda, vía correo electrónico y demás medios que estime pertinentes, entre los jueces y abogados del país. Además, deberá coordinar la difusión de la presente sentencia, en coordinación con el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, con los miembros de las juntas de protección de derechos de la niñez y adolescencia del país. El Consejo de la Judicatura deberá enviar a la Corte un informe acerca del cumplimiento de esta medida en el plazo de tres meses contados a partir de la notificación de la sentencia.

13. **Ordenar** al Ministerio del Interior que, en coordinación con el Ministerio de Inclusión Económica y Social, difunda el contenido del Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana y sus anexos (Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022) y de la presente sentencia, a los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana, especialmente en las fronteras, en versiones de comprensión adecuada para este grupo humano. Las referidas instituciones deberán enviar un informe acerca del cumplimiento de esta medida en el plazo de tres meses contados a partir de la notificación de la sentencia. Además, este tipo de práctica que tiene el fin de publicitar los derechos que tienen niños, niñas y adolescentes, deberá institucionalizarse para que persista en el futuro.

14. **Disponer** la devolución del expediente del proceso de origen y el archivo de la causa de origen.

15. Notifíquese, y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 25 de abril de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

21220EP-6acb9

Caso Nro. 212-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles un de mayo de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 295-20-EP/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

CASO 295-20-EP

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

SENTENCIA 295-20-EP/24

Resumen: Esta sentencia desestima la acción extraordinaria de protección presentada por ambas partes en contra de una sentencia de acción de protección. La Corte concluye que la sentencia impugnada no incurre en un vicio motivacional al contener un análisis suficiente sobre las medidas de reparación de forma general. También desvirtúa un argumento de incongruencia frente a las partes, por cuanto los argumentos presuntamente omitidos no son relevantes.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 19 de junio de 2019, la señora María Gloria Mejía Carrillo ("**exjueza**") presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura y de la Procuraduría General del Estado ("**Procuraduría**"). El proceso fue signado con el número 09208-2019-03967. La vulneración de derechos provendría de la destitución de su cargo de jueza como resultado de un sumario disciplinario por parte del Consejo de la Judicatura.[1]

2. Mediante sentencia de 12 de julio de 2019, la jueza de la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas ("**Unidad Judicial**") aceptó la acción de protección y declaró la nulidad del sumario disciplinario.[2] Como medida de reparación, ordenó retrotraer el sumario disciplinario y la anulación del impedimento de ejercer cargos públicos de la exjueza.

[1] La exjueza relató que, en 2011, el Consejo de la Judicatura inició un sumario disciplinario en su contra. Dicha institución la investigaba por sus actuaciones dentro de la acción de protección número 2010-1745. En su informe motivado, el Consejo de la Judicatura encontró que la exjueza debió inadmitir la acción de protección. En su resolución, dicha institución declaró el error inexcusable y la destituyó. En la presente acción de protección, la exjueza arguyó que la entidad vulneró, entre otros, los siguientes derechos constitucionales: (i) a la defensa, por cuanto nunca le notificaron con el informe motivado; y (ii) el principio de irretroactividad de la ley, por cuanto, en 2011, el error inexcusable no era aplicable a jueces.

[2] La jueza de la Unidad Judicial resolvió que el Consejo de la Judicatura no vulneró la seguridad jurídica, por cuanto la competencia del Consejo de la Judicatura para emitir el acto administrativo no es un tema constitucional. Pero, sí encontró una vulneración al debido proceso, por cuanto el Consejo de la Judicatura no

3. La exjueza, el Consejo de la Judicatura y la Procuraduría, cada uno por su parte, interpusieron recurso de apelación. Mediante sentencia de 5 de diciembre del 2019, la Sala Única Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas ("**Sala**") aceptó parcialmente la apelación, en cuanto al análisis de la Unidad Judicial, determinó que la vulneración de derechos no provino por la falta de notificación del informe, sino por la aplicación de una norma no vigente al momento del inicio del sumario[3] y no modificó las medidas de reparación.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 29 y 30 de enero de 2020, el Consejo de la Judicatura y la señora María Gloria Mejía Carrillo, respectivamente presentaron la acción extraordinaria que nos ocupa en contra de la sentencia de 5 de diciembre de 2019 ("**sentencia impugnada**"). Por sorteo electrónico de 11 de junio de 2020, la causa se signó con el número 295-20-EP y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

5. En auto de 9 de julio de 2020, un Tribunal de Sala de Admisión resolvió admitir las demandas y en lo principal dispuso que la Sala remita un informe de descargo sobre los argumentos incoados en su contra. [4]

6. Entre 2020 y 2024, la exjueza presentó varios escritos solicitando la resolución del proceso.

7. El 12 de septiembre de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

notificó con el informe motivado a la exjueza. No se concedieron las medidas de reparación económicas solicitadas.

[3] La Sala encontró un escrito de la exjueza en el que reconoce que sí fue notificada con el informe motivado. Sin embargo, determinó que la exjueza fue sancionada por una infracción distinta a la investigada en el informe motivado. Asimismo, constató que, recién en julio de 2011, se reformó el COFJ, añadiendo a los jueces como sujetos activos de error inexcusable. Es decir, la infracción no se encontraba vigente al inicio del sumario disciplinario. De tal forma, la Sala concluyó que la vulneración a los derechos constitucionales no provino de la falta de notificación del informe motivado, sino que la falta disciplinaria (i) fue distinta a al investigada al inicio del sumario disciplinario, y (ii) no se encontraba vigente al inicio de dicho sumario.

[4] La Sala de Admisión estuvo conformada por los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet y el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.

2. Competencia

8. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la exjueza

9. La exjueza alega que la sentencia impugnada conculcó su derecho constitucional al debido proceso en la garantía a la motivación. La exjueza expone tres argumentos al respecto.

10. Primero, la exjueza fundamenta que la Sala únicamente se pronunció sobre la medida de reparación correspondiente al impedimento de ejercer un cargo público, pero "no mencionan absolutamente nada" sobre las otras medidas de reparación solicitadas en la acción de protección. Según la exjueza, al no mencionar todas las medidas de reparación, la sentencia impugnada no se encuentra suficientemente motivada.

11. Segundo, la exjueza sostiene que la Sala inobservó el artículo 19 del COFJ. De este modo afirmó lo siguiente:

> violentan también mi derecho constitucional a la motivación de la decisión cuando no consideran en su análisis, que no sólo existió vulneración a mis derechos constitucionales por acción […] sino además por omisión […]; así incumplieron con el requisito de razonabilidad al inobservar lo dispuesto en el Art. 19 del COFJ […] respecto de su obligación de constatar la vulneración de derechos que no fuera expresamente invocada por los afectados.

12. Tercero, la exjueza argumenta que, aun cuando invocó la Resolución 004-10-AD-CC sobre la obligatoriedad de los precedentes para sostener que las sentencias 004-13-SAN-CC, 0031-15-SIS-CC, 0009-14-SIS-CC, 258-15-SEP-CC, 040-16-SIS-CC y 011-16-SIS-CC, la Sala los habría inobservado a pesar de ser vinculantes.

13. El 6 y 14 de octubre de 2022, y el 30 de junio de 2023, la exjueza presentó un nuevo argumento. Afirmó que, de conformidad con la sentencia 3-CN-2019/20, los jueces no pueden ser destituidos por error inexcusable en sede administrativa sin una declaración jurisdiccional previa.

14. Por estos cargos, la exjueza solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada, que se realice un control integral de las actuaciones de las autoridades judiciales y que resortee a otro tribunal de la Sala para que resuelva su apelación en cuanto a las medidas de reparación.

3.2. Del Consejo de la Judicatura

15. El Consejo de la Judicatura alega que la sentencia impugnada conculcó el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación, en cuanto al requisito de lógica. Sobre esta base, el Consejo de la Judicatura plantea tres cargos.

16. Primero, afirma que la sentencia impugnada habría determinado que se vulneró el derecho a la defensa de la exjueza, por cuanto, al inicio del sumario administrativo se le acusó de una determinada falta; pero en la resolución, se le sancionó por otra. Según el Consejo de la Judicatura, este análisis es inmotivado, por cuanto "la sumariada desde el inicio del sumario hasta el fin del mismo se defendió por los mismos hechos fácticos [sic]".

17. Segundo, según el Consejo de la Judicatura, la Sala no se pronunció respecto del argumento presentado por dicha institución y por la Procuraduría sobre la desnaturalización de la acción de protección al pretender que se resuelvan temas de mera legalidad.

18. Tercero, sostiene que la Sala no desvirtuó todos los contra argumentos presentados por la parte accionada del proceso de origen. En específico, considera que la Sala no contestó el contra argumento que desvirtúa la alegación sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso por supuestamente haberle sancionado a la exjueza por una falta distinta a la imputada al inicio del sumario.

19. Por estos tres cargos, el Consejo de la Judicatura solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada.

3.3. De la Sala

20. Pese a que fue requerido mediante el auto de admisión de 9 de julio de 2020, la Sala no presentó ningún argumento de descargo.[5]

[5] El auto fue notificado a la Sala el 27 de septiembre de 2023.

4. Formulación de los problemas jurídicos

21. 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 estos dirigen sobre las decisiones impugnadas por considerarlas lesivas de un derecho fundamental.

22. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 10, la exjueza alega una vulneración de la garantía de la motivación, por cuanto la Sala no se pronunció respecto de todas las medidas de reparación solicitadas en la acción de protección. En aplicación del principio *iura novit curia*, la Corte resolverá el cargo a la luz de la incongruencia frente a las partes, por ser el vicio que más se aproxima al cargo. Así, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada incurre en un vicio de incongruencia frente a las partes al no pronunciarse sobre las medidas de reparación solicitadas por la exjueza?**

23. Con relación al cargo del párrafo 10, la exjueza se basa en la inobservancia de una disposición contenida en el COFJ, lo cual no es un argumento claro y completo.[6] Por ello, la Corte no realizará ningún análisis al respecto a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable.

24. Con relación al argumento del párrafo 12, la exjueza acusa la inobservancia de varios precedentes que, a su criterio, serían vinculantes en virtud de la Resolución 004-10-AD-CC. Sin embargo, si un cargo se basa en la inobservancia de precedentes, es imperativo que el argumento (i) identifique la regla del precedente, y (ii) exponga por qué la regla sería aplicable al caso.[7] En el caso de las sentencias 004-13-SAN-CC, 0031-15-SIS-CC, 0009-14-SIS-CC, 258-15-SEP-CC, 040-16-SIS-CC y 011-16-SIS-CC, dentro del cargo no se explica por qué serían aplicables al caso concreto. Por ello, al no ser cargos completos, la Corte no los analizará a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable.

25. Con relación al argumento sintetizado en el párrafo 12, esta alegación fue esgrimida después de la presentación de la demanda de acción extraordinaria de protección. La Corte está impedida de analizar los argumentos presentados de manera posterior a la demanda de acción extraordinaria de protección, pues la competencia para conocer esta garantía se

[6] CCE, sentencia 1967-14-EP, 13 de febrero de 2020, párr. 18. La exjueza no justifica por qué la inobservancia de una disposición del COFJ conlleva a una vulneración directa de la motivación.
[7] CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

delimita con la demanda.[8] Por ello, la Corte no realizará ningún análisis sobre esta alegación.

26. Respecto del cargo del Consejo de la Judicatura sintetizado en el párrafo 16, esta Corte verifica que el argumento no está encaminado a demandar un vicio motivacional por parte de las autoridades judiciales, sino apunta a un pronunciamiento de fondo de la controversia. Esto se lo realizará de manera excepcional de cumplirse los requisitos para realizar un control de mérito[9] si se verifican en lo posterior.

27. Con relación al cargo sintetizado en los párrafos 16 y 18, el Consejo de la Judicatura arguye una falta de motivación de la sentencia impugnada, al no pronunciarse sobre los argumentos de desnaturalización de la acción de protección, ni pronunciarse sobre los argumentos que desvirtuarían la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso. La Corte plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró la garantía de la motivación, al no atender los argumentos sobre la desnaturalización de la acción de protección y la no vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso?**

5. Resolución de los problemas

5.1 ¿La sentencia impugnada incurre en un vicio de incongruencia frente a las partes al no pronunciarse sobre las medidas de reparación solicitadas por la exjueza?

28. El literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución dice: "Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas […] Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos".

29. La motivación en su ámbito constitucional no implica que la sentencia debe estar correctamente motivada, sino suficientemente motivada.[10] Las sentencias no están suficientemente motivadas cuando incurren en las deficiencias motivacionales: inexistencia, insuficiencia y apariencia.[11] Sobre esta última, una sentencia es aparente

[8] CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 32; CCE 3034-19-EP/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 33.
[9] CCE, sentencia 176-14-EP, 16 de octubre de 2019, párr. 55.
[10] CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 24.
[11] *Id.*, párr. 66.

cuando padece, entre otros vicios, de una incongruencia frente a las partes.[12] Ello ocurre cuando el juez no se ha pronunciado sobre todos los argumentos relevantes de las partes.

30. La exjueza sostiene la existencia de una deficiencia motivacional por cuanto solicitó una serie de medidas de reparación, pero la Sala no se habría pronunciado al respecto. Ello refleja una acusación de incongruencia frente a las partes.

31. Ahora bien, la impugnación de la exjueza no se basa en la inobservancia de uno de sus argumentos, sino más bien de las medidas de reparación solicitadas dentro del proceso de origen. Al respecto, es preciso indicar que las medidas de reparación forman parte de la sentencia[13] y es a través de las cuales el juzgador repara el derecho violado. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC "la reparación se realizará en función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida". En este sentido, los jueces deben determinar las medidas que consideran idóneas para el caso en concreto en función de lo determinado en la norma ya referida.[14]

32. Por consiguiente, si bien las partes pueden solicitar varias medidas de reparación, estas no comportan *per se* un argumento de vulneración a un derecho constitucional. Al contrario, corresponden a la forma de reparación del derecho identificado como violado. Por consiguiente, el juez mantiene un margen de discrecionalidad para dictar las medidas de reparación que estime adecuadas para reparar la violación de derechos identificada.

33. No obstante, particularmente en este caso el análisis de un vicio de motivación es pertinente debido a que el recurso de apelación de la ex jueza versó exclusivamente sobre las medidas de reparación dictadas. Entonces resulta razonable verificar si la Sala se pronunció de manera suficiente sobre el único punto del recurso de apelación. Esto implica verificar que la Sala haya dado una respuesta mínimamente suficiente sobre la reparación dictada a favor de la exjueza.

34. En su acción de protección, la exjueza solicitó las siguientes medidas de reparación como consecuencia de la declaración de la violación de derechos constitucionales: (1) que se retrotraiga el sumario administrativo; (2) que se la restituya a su cargo, (3) que se le pague los haberes no percibidos y los intereses sobre estos rubros, (4) que se pidan disculpas

[12] *Id.*, párr. 71.
[13] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial 52, 22 de octubre de 2009, artículo 17.
[14] CCE, sentencia 24-21-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 49

públicas; (5) que se levante la prohibición de ejercer un cargo público y (6) que se dicten garantías de no repetición.

35. Respecto a las medidas de reparación, la Unidad Judicial justificó lo siguiente:

> No se dispone reintegro de funciones ni el pago de remuneraciones y beneficios legales no percibidos, en virtud de los motivos expuestos en esta sentencia, debido a que no procede que a través de una acción de protección se pretenda el reconocimiento de derechos, dado que la accionante legalmente no contaba con la garantía de estabilidad dada la naturaleza de su cargo de Jueza Adjunta que estaba sujeta a condiciones particulares de necesidad institucional.

36. En segunda instancia, la exjueza argumentó que el criterio de la Unidad Judicial fue erróneo. Así explicó que el contrato de trabajo fue el resultado de un concurso de mérito y oposición, por lo que no había sido contratada para satisfacer una necesidad temporal. En la resolución del recurso de apelación, la Sala consideró que:

> Resolvemos aceptar parcialmente la apelación, en consecuencia se reforma la sentencia venida en grado en la parte argumentativa y resolutiva en cuanto a que la vulneración de derechos constitucionales no es por falta de notificación del informe motivado, si no, por la resolución del pleno del Consejo de la judicatura en la que se la sancionó por una falta disciplinaria y con sanción que no fue motivo del sumario administrativo ni estaba vigente a la fecha de inicio del mismo. Se deja sin efecto lo establecido en el numeral 3 de la parte resolutiva de la sentencia, por no corresponder en la acción ordinaria de protección, determinar si el cargo de jueza adjunta le daba o no estabilidad y si tiene o no derecho a reclamar el pago de remuneraciones dejadas de percibir; que la accionante, deberá demandarlos o requerirlos en la vía administrativa y o judicial correspondiente.

37. En consecuencia, como medidas de reparación en función al tipo de violación determinada, la Sala dispuso:

> Dejar sin efecto la resolución del pleno del Consejo de la Judicatura, retrotrayendo la situación jurídica de la accionante, al momento antes de qué se emita la resolución. Pues es en este acto procesal administrativo que se han vulnerado los derechos constitucionales determinados en línea superiores, debiendo la institución accionada […] resolver la situación jurídica de la accionante conforme a las garantías y derechos constitucionales y legales vigentes a la fecha de inicio del sumario administrativo. Se dispone que se anule el impedimento de ejercer cargo público que fue registrado contra la Dra. María Gloria Mejía Carrillo, en el Ministerio del Trabajo y en el Consejo de la Judicatura como consecuencia de la resolución al administrativo que vulneró sus derechos constitucionales al destituirla de su cargo.

38. Al respecto, se desprende que la sentencia impugnada sí contempla una explicación suficiente sobre por qué la Sala reparó los derechos constitucionales vulnerados

únicamente a través de las medidas de reparación concedidas, ello en función el tipo de vulneración identificado. Por consiguiente, la exjueza solicitó a la Sala un análisis sobre las medidas de reparación y ello sí fue atendido de manera suficiente por las autoridades judiciales accionadas. Así, no se puede considerar que la no concesión de una medida de reparación requerida configura *ipso facto* la violación de un derecho constitucional.

39. En conclusión, la Sala analizó y respondió de forma suficiente sobre las medidas de reparación a los que tendría derecho la exjueza. Por ello, la sentencia impugnada no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

5.2 ¿La sentencia impugnada vulneró la garantía de la motivación, al no atender los argumentos sobre la desnaturalización de la acción de protección y la no vulneración del derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso?

40. El literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución dice: "Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas […] Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos".

41. Como se explicó en la sección **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, uno de los vicios motivacionales es la incongruencia entre las partes. Empero, esta incongruencia no se configura frente a cualquier argumento, sino únicamente frente a los **relevantes**.[15] Los argumentos relevantes son aquellos que incidirían en el decisorio, de tal forma que hubiese tenido una resolución opuesta a la dada por el juzgador.[16] El Consejo de la Judicatura no justificó la relevancia de los argumentos presuntamente no contestados. Por lo que la Corte, previo a revisar si los argumentos no fueron contestados, revisará si satisfacen el requisito de relevancia.

42. Según el Consejo de la Judicatura, la sentencia impugnada no se pronunció sobre dos argumentos.

43. *Primero*, sostiene la entidad que, en la apelación, la Procuraduría argumentó que la exjueza pretende desnaturalizar la acción de protección, y que ello no tuvo ningún pronunciamiento.

44. Llama la atención a la Corte que, de la revisión del expediente y del audio de la audiencia, no existe un argumento explícito de la Procuraduría sobre la "desnaturalización" de la

[15] *Id*., párr. 87.
[16] CCE, sentencia 1740-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 49.

acción de protección. Haciendo un esfuerzo razonable, lo que más se aproxima es un alegato de la Procuraduría esgrimido en la audiencia, el cual consistió en que la vía administrativa es idónea, por tratarse de temas de legalidad.

45. En efecto, la sentencia impugnada no tiene un pronunciamiento al respecto. No obstante, este argumento es irrelevante. En un caso similar (2744-19-EP), la entidad accionante acusó que la sentencia impugnada en "ningún momento desvirtúan que existe una vía eficaz y adecuada para tratar el tema en análisis". La Corte Constitucional, mediante sentencia 2744-19-EP/23, resolvió:

> el tribunal de apelación analizó y verificó las vulneraciones de derechos alegadas, […] por lo que, una vez advertidas las vulneraciones de derechos, los jueces constitucionales no tenían la obligación de identificar la existencia de vías adecuadas y eficaces en la justicia ordinaria.[17]

46. La regla contenida en la sentencia 2744-19-EP/23 es la siguiente: *si el juez verifica la existencia de vulneración de derechos constitucionales, entonces no es necesario que se pronuncie sobre la idoneidad de la vía ordinaria*.

47. Por cuanto la Sala encontró la vulneración de derechos constitucionales de la exjueza, no estaba obligada a analizar si la vía ordinaria era idónea. Ergo, el argumento respecto de la falta de pronunciamiento de la idoneidad de la vía ordinaria resulta irrelevante, pues la Sala no estaba obligada a pronunciarse al respecto.

48. *Segundo*, el argumento que desvirtúa la alegación de la exjueza sobre la seguridad jurídica y el debido proceso también es irrelevante. Para aceptar una acción de protección, basta con que se configure la vulneración de un derecho constitucional, no es necesario que todos los derechos alegados sean vulnerados para que dicha acción prospere. En el caso concreto, la Sala encontró una vulneración (i) al derecho a la defensa, y (ii) a garantía de no ser juzgado por un acto que, al momento de cometerse, no esté tipificada en la norma. Estas vulneraciones bastaban para justificar la aceptación de la demanda. Por ello, el argumento que desvirtúa la vulneración a la seguridad jurídica y el debido proceso no tienen la capacidad de incidir en el decisorio de la Sala.

49. En conclusión, la sentencia no incurre en un vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, y por lo mismo, la Sala no vulneró la garantía de la motivación del Consejo de la Judicatura.

[17] CCE, sentencia 2744-19-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 19.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **295-20-EP** presentada por el Consejo de la Judicatura.

2. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **295-20-EP** presentada por la señora María Gloria Mejía Carrillo.

3. **Devolver** el expediente al juzgado de origen.

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 jueves 09 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

29520EP-6b6dd

Caso Nro. 295-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 486-20-EP/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 02 de mayo de 2024

CASO 486-20-EP

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

SENTENCIA 486-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial del Azuay, emitida en el marco de una acción de protección en la que se impugnó la reapertura de un procedimiento disciplinario en contra de la accionante, por no identificar ninguna vulneración de derechos constitucionales en la decisión impugnada.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes procesales relevantes

1. El 05 de noviembre de 2019, Tania Katerina Aguirre Bermeo, por sus propios derechos, presentó una acción de protección[1] en contra de la Dirección Provincial de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura del Azuay ("**entidad accionada**"), por haber sido removida de sus funciones como jueza de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.[2]

2. Mediante sentencia de 12 de noviembre de 2019, la Unidad Judicial Penal de Cuenca ("**Unidad Judicial**") declaró con lugar la acción de protección, por cuanto consideró que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes. En consecuencia, dispuso que se dejen sin efecto los actos administrativos impugnados.[3]

[1] Los fundamentos de la acción de protección se centran en que, posterior a una denuncia presentada por una de las partes procesales de un proceso penal en contra de Tatiana Katerina Aguirre Bermeo y otro juez, la oficina de control disciplinario del Consejo de la Judicatura del Azuay decidió inadmitirla por considerar que el Consejo de la Judicatura no tiene la potestad para sancionar sobre cuestiones netamente jurisdiccionales. No obstante, poco tiempo después de que se archivó dicha denuncia, el Consejo de la Judicatura reaperturó de oficio el procedimiento disciplinario en su contra, lo que, en su opinión, habría vulnerado sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso.
[2] El sorteo recayó en la Unidad Judicial Penal de Cuenca y el proceso se signó con el número 01283-2019-07403.
[3] Actos administrativos de fechas 25 y 26 de septiembre de 2019, mediante los cuales se puso en conocimiento de las partes el inicio del sumario administrativo.

3. La entidad accionada solicitó la aclaración de la decisión anterior, pedido que fue negado el 19 de noviembre de 2019, por haberse interpuesto "extemporáneamente". Luego, la entidad accionada solicitó la revocatoria de dicha providencia, la cual fue aceptada por la Unidad Judicial el 25 de noviembre de 2019, disponiendo que la contraparte se pronuncie sobre el pedido de aclaración y ampliación en el término de 48 horas. El 03 de diciembre de 2019, la Unidad Judicial negó el recurso de aclaración y ampliación por improcedente.

4. Aún inconforme con la sentencia referida en el párrafo 2 *supra*, la entidad accionada interpuso recurso de apelación. El 31 de enero de 2020, la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial del Azuay ("**Sala Provincial**"), en voto de mayoría, aceptó[4] el recurso de apelación presentado y revocó la sentencia de la Unidad Judicial al considerar que no hubo vulneración de derechos constitucionales.[5] En contra de esa decisión, Tatiana Katerina Aguirre Bermeo interpuso recurso de aclaración y ampliación, el cual fue rechazado mediante auto de 06 de febrero de 2020.

5. El 02 de marzo de 2020, Tatiana Katerina Aguirre Bermeo ("**accionante**") presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 31 de enero de 2020, emitida por la Sala Provincial, alegando la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, a la seguridad jurídica, a la defensa y a la tutela judicial efectiva. Además, impugnó el auto de 06 de febrero de 2020, que negó su pedido de aclaración y ampliación.

1.2.Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. Por sorteo realizado el 13 de marzo de 2020, el conocimiento de la causa le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,[6] mediante auto de 04 de junio de 2020, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección materia de análisis en la presente sentencia.

---

[4] Los criterios para aceptar el recurso de apelación y revocar la sentencia venida en grado, se circunscriben a afirmar que, del análisis realizado por la Sala Provincial en voto de mayoría, no se detectó en la acción de protección que se hayan vulnerado derechos constitucionales, y, además, no se estableció que la acción era procedente porque no se configuraron ninguna de las causales prescritas en el artículo 42 de la LOGJCC.

[5] En el voto salvado, la jueza Alexandra Vallejo expuso que la acción de protección presentada sí era la vía adecuada para alegar la vulneración de derechos constitucionales, que fueron probados como vulnerados, por lo que considera que la acción sí procedía.

[6] El Tribunal estuvo conformado por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín.

7. El 15 de abril de 2024, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso y solicitó el informe de descargo tanto a la Unidad Judicial Penal de Cuenca, como a la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.[7]

2. Competencia

8. 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 de la accionante

9. En su demanda, la accionante alega que la Sala Provincial vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la defensa, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica consagrados en los artículos 75, 76 numeral 7, 76 numeral 7 literal l) y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

10. Sobre la violación al debido proceso en la garantía de la motivación, manifiesta que la sentencia no se encontraba "razonablemente motivada" porque desatendió cánones y criterios expresados por esta Corte Constitucional.

11. Al respecto, considera que la motivación "no es una simple explicación o remisión a normas formales y ordenes (sic) de competencia […]", especialmente para las acciones de protección, que requieren una actividad altamente exigente, ya que se debe verificar la real existencia de una violación de un derecho constitucional.

12. La accionante explica como uno de los argumentos principales de la Sala Provincial en su sentencia es que la vía seleccionada para impugnar los actos de inicio y apertura de un sumario administrativo dentro del presente caso no fue la adecuada, ya que la vía prevista para impugnar actuaciones de esa índole es la administrativa.

[7] Mediante escritos de 17 de abril y 22 de abril de 2024, las juezas que integraron el Tribunal de la Sala Provincial presentaron sus respectivos informes, mas no sucedió lo mismo con la Unidad Judicial Penal.

13. Ante esto, la accionante considera que "[…] la Sala, en su enredo conceptual, y absolutamente innecesario, sobre la naturaleza administrativa (no constitucional de los actos sometidos al control de la garantía constitucional) inobserva este precedente jurisprudencial […]", refiriéndose al precedente contenido en la sentencia 001-16-PJO-CC, que establece los criterios de obligatorio cumplimiento para el análisis y examen de una acción de protección, destacando la obligación que tienen los jueces constitucionales de "elaborar un análisis de fondo del caso concreto, que permita constatar si el caso cuenta con otra vía, adecuada y eficaz o si por el contrario, la vía constitucional es la idónea".

14. Adicionalmente, para la accionante, detrás de estos argumentos estaba el hecho de que dichos actos de inicio y apertura del procedimiento reabrían una causa que ya había sido archivada, y causó estado porque no fue impugnada de ninguna manera. Por ello, esos actos también lesionaron, a criterio de la accionante, los derechos a la seguridad jurídica y al *non bis in idem* como garantía del debido proceso, por haber sido reabierto el proceso disciplinario, pese a haber sido archivado con anterioridad.

15. Además, sobre la presunta vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, enfatiza que cuando la Sala Provincial en el voto de mayoría no analizó "[…] la concurrencia real de la vulneración […] vulneró el derecho a obtener una respuesta razonable de fondo, a una tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica […]".

16. Por último, sobre el derecho a la defensa, alega que, pese a dos solicitudes de diferimiento en segunda instancia, el día de la audiencia, esta se instaló en ausencia de la accionante y su abogado defensor, o cualquier otro abogado que la represente, vulnerando su derecho a la defensa para ser escuchada en igualdad de condiciones.

17. Por todo lo expuesto, solicita como pretensión que se admita la acción, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales antes referidos y se retrotraiga el proceso al momento en el que se produjo la violación.

3.2. Argumentos de las judicaturas accionadas

18. Mediante oficio de 15 de abril de 2024, la jueza sustanciadora ordenó tanto a la Unidad Judicial Penal de Cuenca como al Tribunal de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que en el término de 5 días remitan su informe motivado de descargo.

19. Mediante escritos de 17 de abril y 22 de abril de 2024, las juezas que integraron el Tribunal de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, presentaron su respectivo informe.[8] Se aclara que la Unidad Judicial Penal de Cuenca, no presentó ningún escrito.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. La Corte Constitucional ha indicado que los problemas jurídicos en las sentencias de acción extraordinaria de protección "surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante"[9] y que este Organismo debe "realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental".[10] En ese contexto, esta Corte realiza las siguientes consideraciones:

21. Dentro de la demanda, la accionante divide el planteamiento de sus cargos en dos partes. Por un lado, señala como vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y la consecuente transgresión de los derechos a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al *non bis in idem* como garantía del debido proceso. La accionante fundamenta esta primera alegación indicando que la Sala Provincial habría inobservado el precedente jurisprudencial 001-16-PJO-CC de esta Corte, que determina la obligación que tienen los jueces al conocer garantías jurisdiccionales, consistente en analizar efectivamente la real existencia de la vulneración de derechos alegada. En concreto, la accionante alega que la Sala Provincial i) se limitó a analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado para concluir que la acción de protección no era la vía adecuada; y, ii) no analizó que dichos actos de inicio y apertura del procedimiento reabrían una causa que ya había sido archivada y causó estado.[11]

22. Por ello, para esta Corte es claro que, si bien se mencionan varios derechos constitucionales como vulnerados, los cargos expuestos en los párrafos 10 al 15 *supra*[12] se dirigen principalmente a cuestionar la motivación o argumentación que utilizó la Sala

[8] En el primer escrito, las juezas que integraron el Tribunal de mayoría de la Sala Provincial expusieron sus argumentos sobre el caso y sobre lo manifestado en el auto de admisión; y, por otro lado, en el segundo escrito, la jueza de la Sala Provincial que hizo el voto salvado, se ratificó en la información que ya proporcionó el 25 de junio de 2020.
[9] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.
[10] Ibid., párr. 21.
[11] Esta alegación por parte de la accionante, si bien se presenta como un argumento de motivación, ataca la supuesta corrección o incorrección de la fundamentación de la sentencia impugnada, por lo cual no corresponde que esta Corte la analice.
[12] Sobre el cargo mencionado en el párrafo 14 *supra*, esta Corte considera relevante mencionar que dicho cargo corresponde a un análisis de mérito y, por tanto, no corresponde plantear un problema jurídico.

Provincial para aceptar el recurso de apelación presentado y revocar la sentencia de primera instancia. Por ello, esta Corte considera que dichos cargos están relacionados con la deficiencia motivacional en cuanto a suficiencia, considerando el estándar mínimo de motivación que debe existir en garantías jurisdiccionales. Por esta razón, la Corte formula el siguiente problema jurídico:

22.1. ¿La Sala Provincial omitió verificar la existencia de las violaciones de derechos constitucionales alegadas por la accionante y, por ende, vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación?

23. Por otro lado, la accionante refiere a una posible transgresión al derecho a la defensa por cuanto se habría resuelto el recurso de apelación sin su presencia ni la de su abogado, pese a haber solicitado el diferimiento de la audiencia en dos ocasiones. Al respecto, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico:

23.1. ¿La Sala Provincial vulneró el derecho a la defensa de la accionante por haber resuelto el recurso de apelación sin su presencia ni la de sus abogados defensores?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La Sala Provincial omitió verificar la existencia de las violaciones de derechos constitucionales alegadas por la accionante y, por ende, vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación?

24. El artículo 76 numeral 7, literal l) de la Constitución de la República, reconoce que el derecho al debido proceso incluye la garantía de la motivación de las resoluciones emitidas por los poderes públicos. De acuerdo con la norma antes mencionada, "[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho".

25. Además, de acuerdo con jurisprudencia de este Organismo, la motivación en garantías jurisdiccionales exige que las juezas y jueces: i) enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; ii) expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realicen un análisis para verificar la existencia o no de la

vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante (tercer elemento).[13]

26. La Corte ha identificado ciertos supuestos en los que no corresponde exigir el análisis del tercer elemento de la motivación en garantías jurisdiccionales. Si bien en principio no existen materias excluidas de la acción de protección, este Organismo ha identificado ciertos supuestos excepcionales en los que los jueces constitucionales no están obligados a realizar un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales en los casos de manifiesta improcedencia de la garantía.[14]

27. En el caso concreto, la accionante alega que los jueces de mayoría aceptaron el recurso de apelación interpuesto por la Dirección Provincial de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura del Azuay sin analizar todos los puntos de derecho alegados. Por un lado, *prima facie*, la acción de protección no se subsume a los supuestos de excepción señalados en el párrafo anterior, por lo que, para determinar si los jueces de mayoría vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante por supuestamente no haber analizado si existió o no la vulneración de derechos alegada, es necesario verificar si la sentencia de segunda instancia cumple con el tercer elemento y, por ende, con el estándar de motivación requerido en garantías jurisdiccionales.

28. La sentencia impugnada, previo al primer acápite, expone la sección de vistos y competencia de la Sala Provincial. Así, en el primer acápite menciona los antecedentes, que incluye lo acontecido en primera instancia con las intervenciones de las partes. En el segundo, constan las pruebas presentadas en primera instancia. Luego, se refiere al antecedente en segunda instancia e incluye las aclaraciones sobre las solicitudes de diferimiento de audiencia de la accionante y su defensa técnica. Posteriormente, en el cuarto acápite, realiza el análisis propio del Tribunal en el que se refiere a cada uno de los derechos alegados como vulnerados por la parte accionante -incluyendo referencias a sentencias de la Corte Constitucional-, señalando que estos derechos son: debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, debido proceso en la garantía de la motivación de las decisiones administrativas, prohibición de doble juzgamiento o *non bis in idem*, y seguridad jurídica. Adicionalmente, se refiere a la intervención del *amicus curiae*.

29. A criterio de esta Corte, resulta pertinente ahondar en los argumentos utilizados por la Sala Provincial en el cuarto acápite de la sentencia para referirse a cada uno de los

[13] CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.
[14] Véase, por ejemplo, CCE, sentencias 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91; 461-19-JP/23 y acumulados, 19 de abril de 2023, párr. 30; 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 50.

derechos presuntamente alegados como vulnerados. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, la Sala Provincial manifiesta que la accionante sí contó con el tiempo necesario para hacer valer sus derechos y contestar las actuaciones administrativas notificadas que estaban en trámite y sobre las cuales no había una resolución, por lo que la alegada vulneración de este derecho no sería adecuada. Ahora, sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de las decisiones administrativas impugnadas, después del análisis de dichas actuaciones, la Sala Provincial concluye que ambos actos administrativos contienen la motivación suficiente para su carácter puesto que, a su entender, son solo actuaciones que notifican el inicio de un sumario, y no tienen ninguna resolución o decisión final.

30. Por otro lado, sobre la vulneración al derecho al *non bis in idem*, la Sala Provincial analiza las características de ambas actuaciones judiciales y determina que no se configuró un doble juzgamiento porque primero, no se trata de una resolución final, y, segundo, porque el segundo proceso, posterior archivo del otro, surgió por su facultad de control de oficio, y para otorgar una respuesta a los proponentes del primer reclamo que nunca recibieron una respuesta por el archivo de la primera causa. Por último, sobre la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, la Sala Provincial señala que no se observa una violación al mentado derecho puesto que la entidad demandada actuó con base en el ámbito de competencias que le da la norma.

31. De lo antedicho, y de la lectura íntegra de la sentencia, esta Corte aprecia que, en efecto, sí se cumplió con el estándar de motivación determinado para garantías jurisdiccionales, por cuanto i) se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; ii) se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) se realiza un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración de cada uno de los derechos constitucionales alegados por la accionante.

32. En particular, sobre la alegación relacionada al *non bis in idem*, la Sala Provincial en la sentencia impugnada sostiene que, para determinar si existió o no una violación a ese derecho, se debe hacer un breve recuento de las actuaciones administrativas dentro del caso para poder llegar a una conclusión.

33. En ese sentido, expone que se inició una investigación por una denuncia presentada ante el Consejo de la Judicatura por parte de los procesados dentro del proceso penal, ya que sostenían que el actuar de los juzgadores se encasilló dentro de lo que es una falta administrativa de acuerdo con lo señalado en el artículo 108 numeral 8 del Código

Orgánico de la Función Judicial. Esta denuncia fue archivada por el director provincial de ese entonces.

34. No obstante, la Sala Provincial menciona que, entre julio-septiembre de 2019, el nuevo director provincial del Consejo de la Judicatura, da inicio de oficio a un sumario administrativo por la falta cometida en el artículo 109 numeral 7 del COFJ, sustentándose en su facultad de control y vigilancia para, en un nuevo proceso, dar respuesta a los accionantes de la denuncia iniciada por ellos. No obstante, dicho proceso en ese entonces seguía en trámite, no había una resolución todavía, y la notificación recibida era para informar del inicio del proceso en su contra.

35. Por ello, ante la alegación de *non bis in idem* de la accionante, luego del análisis la Sala Provincial llegó a la conclusión de que no se vulneró este derecho porque eran procedimientos distintos y no obviaba la facultad de oficio del Consejo de la Judicatura para iniciar otro proceso.

36. Se evidencia que los jueces de mayoría sostuvieron que no hubo tal vulneración porque se trataba de un proceso iniciado a petición de parte y otro, de oficio. No le corresponde a esta Corte analizar la corrección o incorrección de la argumentación de la Sala Provincial en la sentencia impugnada, a efectos de la garantía de motivación, se identifica que la sentencia de mayoría sí contiene los elementos de suficiencia para considerarse motivada.

37. En vista de que las autoridades judiciales accionadas cumplieron con los tres requisitos exigidos por el estándar de motivación dispuesto para garantías jurisdiccionales, en contestación al problema jurídico, se declara que no existe vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de los jueces de la Sala Provincial que emitieron el voto de mayoría de la sentencia impugnada dentro de la presente causa.

5.2. ¿La Sala Provincial vulneró el derecho a la defensa de la accionante por haber resuelto el recurso de apelación sin su presencia ni la de sus abogados defensores?

38. Sobre este punto, la accionante manifiesta que la Sala Provincial vulneró su derecho a la defensa puesto que pese a hacer dos pedidos de diferimiento de la audiencia (de los cuales uno fue concedido, y el otro no), esta se llevó a cabo sin su comparecencia ni la de su abogado defensor, por lo que, se vulneró su derecho a la defensa en cuanto a ser escuchada en igualdad de condiciones.

39. Al respecto, este Tribunal considera importante mencionar que, en la sentencia de segunda instancia, la Sala Provincial mencionó que, en consideración de diversa documentación adjuntada por el defensor técnico de la accionante, la Sala Provincial convocó a audiencia para el 24 de enero de 2020, fecha ajustada a la agenda de la defensa técnica de la accionante.

40. Más adelante, la Sala Provincial recalca que la defensa técnica de la accionante incluyó una petición de diferimiento de la audiencia, en virtud de que el defensor tenía agendada otra diligencia que coincidía con la convocatoria realizada para la realización de la audiencia. En razón de aquello, se menciona que se aceptó la solicitud de diferimiento por última vez y se señaló como nueva fecha el 27 de enero de 2020, a las 14h30.

41. Pese a ello, la Sala Provincial menciona que la defensa técnica de la accionante volvió a solicitar un diferimiento el 24 de enero de 2020, sobre el cual, manifestó que: "Ante este nuevo pedido, se emite providencia de 24 de enero de 2020, 16h41, en ella se hizo notar que ya se había dado un diferimiento y que en esa providencia se dispuso que el diferimiento era por última vez […] y que por tanto el defensor debía estar a lo dispuesto en providencia anterior, siendo de su conocimiento pleno esta convocatoria, pues además el Tribunal debe proceder conforme lo determina el art. 24 de la Ley de Garantías Constitucionales y Control Constitucional […]".

42. En virtud de lo expuesto, se aprecia que, si bien la accionante sostiene que no se le permitió ejercer su derecho a la defensa en debida forma y en igualdad de condiciones por haberse resuelto el recurso de apelación sin su presencia ni la de su abogado defensor, esta Corte verifica que la accionante y su defensa tuvieron más de una oportunidad para comparecer a la audiencia fijada, además de que el primer señalamiento se realizó con base en su agenda y, pese a ello, se aceptó una solicitud de diferimiento posterior realizada por su parte. Además, se evidencia que, en la última aceptación del diferimiento, la Sala Provincial advirtió que era la última vez porque debe garantizar la celeridad propia de los procedimientos de garantías jurisdiccionales.[15] Por lo tanto, al ser plenamente consciente de aquello y al conocer con anticipación la fecha señalada para la audiencia, podía haber otorgado procuración judicial a otro profesional del derecho para que la represente.

[15]Además, esta Corte considera importante evidenciar que la Sala Provincial decidió y emitió la correspondiente advertencia, basándose en escritos presentados por la propia accionante y su defensa técnica.

43. En consecuencia, el Pleno de esta Corte no verifica la existencia de una violación del derecho constitucional a la defensa, puesto que, tanto la defensa técnica como la accionante tuvieron pleno conocimiento de la fecha y hora de la audiencia, que ya fue diferida previamente en dos ocasiones por su pedido expreso. Además, es necesario recalcar que, en este tipo de procedimientos, la audiencia no es una obligación sino una facultad potestativa de la Sala Provincial, puesto que bien podría haber resuelto en mérito del expediente.

44. Por ende, este cargo se descarta y se declara que no hubo vulneración a los derechos alegados como violentados.

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 número **486-20-EP**.

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

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2024.05.06 16:18:43 -05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 02 de mayo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

48620EP-6af7b

Caso Nro. 486-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes seis de mayo de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

IM/FA

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

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

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