

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1644-19-EP/25 En el Caso No. 1644-19-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 1644-19-EP.....	2
293-20-EP/25 En el Caso No. 293-20-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 293-20-EP.....	32
1852-21-EP/25 En el Caso No. 1852-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 1852-21-EP.....	52
1886-23-EP/25 En el Caso No. 1886-23-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección presentada por el ISSFA.....	72



Sentencia 1644-19-EP/25
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 06 de febrero de 2025

CASO 1644-19-EP

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

SENTENCIA 1644-19-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza la presunta vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, de la compañía accionante, en un laudo arbitral y en una sentencia de anulación de laudo arbitral dictada por la Presidencia de la Corte Provincial de Pichincha. Luego del análisis correspondiente, se resuelve desestimar los cargos planteados, al no constatar la existencia de un precedente infringido, y puesto que conforme lo ha expresado la jurisprudencia comunitaria, la mera alegación de una norma comunitaria no conlleva consigo la obligatoriedad por parte del tribunal arbitral y/o de la Presidencia de la Corte Provincial de solicitar una interpretación prejudicial al TJCAN, y porque aquello podría conllevar a una extralimitación en las competencias de la Corte Constitucional.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales relevantes

1. El 26 de agosto de 2008, la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones y el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL (**“compañía accionante”**) celebraron un contrato de concesión para la prestación de servicios móviles avanzados (**“el contrato”**), en cuya cláusula “Sesenta y Ocho punto Dos” las partes se obligaron a “someter las desavenencias que deriven de la ejecución del presente Contrato, a la resolución de un Tribunal de Arbitraje Administrado sujeto a la Ley de Arbitraje y Mediación de la República del Ecuador (...)”.
2. El 9 de mayo de 2016, la compañía accionante planteó una demanda arbitral contra la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (**“Arcotel”**) y la Procuraduría General del Estado por el presunto incumplimiento del contrato. Conforme a lo convenido, la demanda se incoó ante el Centro Internacional de Arbitraje y Mediación adscrito a la Cámara de Industrias y Producción y a la Cámara de Industrias y Comercio Ecuatoriano Británica. El proceso fue signado con el código CIAM 005-2016.

3. El 29 de agosto de 2018, el Tribunal de Arbitraje compuesto por los árbitros Alexis Mourre, Fernando Cantuarias y Felipe Ossa (**“Tribunal Arbitral”**), laudó desestimando las pretensiones de la compañía accionante.
4. El 27 de septiembre de 2018, la compañía accionante presentó acción de nulidad contra el laudo de 29 de agosto de 2018, por “indebida motivación” y “violentar el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina”.¹ El conocimiento de la acción de nulidad se radicó ante la Presidencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (**“presidencia de la Corte Provincial”**) y fue signado con el número 17100-2018-00037.
5. El 21 de diciembre de 2018, la presidencia de la Corte Provincial, mediante auto, solicitó a la compañía accionante que “determine con claridad el literal del Art. 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación en el cual se fundamenta su acción”.²
6. El 27 de diciembre de 2018, la compañía accionante en respuesta a lo ordenado por la presidencia de la Corte Provincial, mediante escrito, sostuvo que la acción de nulidad planteada se sustentaba en “a. Indebida motivación: artículo 76 (7) (k) de la Constitución. b. Falta de interpretación prejudicial de normas de la Comunidad Andina: artículo 32 y 33 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (...) y artículo 123 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (...)”.
7. El 4 de enero de 2019, la presidencia de la Corte Provincial admitió a trámite la demanda de acción de nulidad.
8. El 29 de abril de 2019, la presidencia de la Corte Provincial, en sentencia, resolvió desechar la acción de nulidad propuesta, argumentando que los cargos aludidos por la compañía accionante no se adecuaban a las causales previstas en el artículo 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación (**“LAM”**).
9. El 21 de mayo de 2019, la compañía accionante propuso acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 29 de abril de 2019 (**“sentencia de nulidad”**), y “en subsidio” contra el laudo arbitral de 29 de agosto de 2018 (**“laudo arbitral”**). La causa fue signada con el número 1644-19-EP, correspondiendo su conocimiento por sorteo a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

¹ Foja 18388 del expediente arbitral.

² Foja 4 del expediente judicial.

10. Mediante auto de 3 de octubre de 2019, el tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución; 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

12. En lo principal, la compañía accionante afirma que la sentencia de nulidad lesionó sus derechos a la seguridad jurídica (**art. 82 CRE**) y al debido proceso en las garantías del trámite propio de cada procedimiento (**art. 76.3 CRE**) y de ser juzgado por autoridad competente (**art. 76.7.k CRE**). Como pretensión principal, solicita que como medida de reparación integral se deje sin efecto la sentencia impugnada y se disponga que quien subrogue a la presidencia de la Corte Provincial “se pronuncie sobre el fondo de las causales de nulidad del Laudo alegadas por Conecel”.³
13. De forma subsidiaria, la compañía accionante además señala que el laudo arbitral habría violentado su derecho al debido proceso en las garantías de motivación (**art. 76.7.l CRE**), trámite propio de cada procedimiento (**art. 76.7.3 CRE**) y a ser juzgada por autoridad competente (**art. 76.7.k CRE**). En esta línea, como pretensión accesorio peticiona que “un nuevo Tribunal Arbitral emita pronunciamiento en reemplazo de los (sic) que se deje sin efecto según el petitorio [principal]”.⁴
14. En cuanto a los cargos planteados, su construcción argumentativa obedeció a las siguientes razones:

3.1.1. Respecto a la sentencia de nulidad

15. La compañía accionante inicia argumentado que la sentencia de nulidad habría lesionado su derecho a la seguridad jurídica, y en razón de aquello afirma:

³ Foja 426 del expediente judicial.

⁴ *Ibid.*

- 15.1. Primero, que “[l]a Sentencia violó la garantía de seguridad jurídica porque sencillamente hizo caso omiso del precedente vinculante de la Corte Constitucional, que reconoce que, por mandato del artículo 76, 7°, 1, de la Constitución, la indebida motivación es causa de nulidad de un laudo arbitral. Agrego que ese precedente vinculante había venido siendo aplicado tanto por la Presidencia de la Corte Provincial de Pichincha como por la del Guayas”.
- 15.2. Posteriormente, agrega que la sentencia de nulidad habría inobservado un “precedente” contenido en la sentencia constitucional 302-15-SEP-CC, la cual habría establecido que:

Asimismo, en cuanto a la supuesta falta de garantía de la motivación en el laudo arbitral, alegada por la entidad pública demandante en su acción de nulidad, el juzgador jamás puede prescindir aduciendo que no ha sido causal de nulidad dentro de los casos señalados en el artículo 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación.

[...]

no se puede negar el enlace que existe con otras realidades jurídicas afines que destaca la noción de bloque de normas, entendido este como un conjunto de reglas que se integran por los demás preceptos jurídicos que extiende su conceptualización, sumando otras, no contenidas en el texto inicial del artículo 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación, justamente para entender que la temática relacionada a la nulidad no se agota únicamente en una determinada disposición legal sino a través de la labor interpretativa teleológica y sistemática del ordenamiento jurídico se incluyen y vinculan otras, tal como se desprende con lo identificado en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República, esto es, la nulidad de la sentencia por falta de motivación, como en efecto se alega en el presente caso. **Entonces, el operador de justicia jamás puede someter a la literalidad de las causales del artículo 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación, sin serias reflexiones en el bloque normativo referido en este párrafo.**

De ahí que la falta de motivación en cualquier acto jurisdiccional, constituye causal de nulidad aunque no se encuentre expresamente contemplada en el artículo 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación; pero se halla prevista en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República del Ecuador, por tanto, el hecho de que no esté consagrada en la ley ibídem, como causal, no impide al juzgador pronunciar sobre el asunto, ya que por mandato del artículo 172 de la Norma Suprema: “Las juezas y jueces administran justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley” [énfasis en el original].

- 15.3. Finalmente, advierte que la sentencia constitucional 302-15-SEP-CC, tendría fuerza vinculante en concordancia con el artículo 436.1 de la CRE, y cita sentencias de nulidad de laudos arbitrales que habrían aplicado dicha

sentencia constitucional dictadas por las presidencias de las Corte Provinciales de Justicia de Pichincha y Guayas.⁵

- 16.** En lo que refiere a la eventual violación del derecho al debido proceso en las garantías del trámite propio de cada procedimiento y de ser juzgado por autoridad competente; la compañía accionante argumenta:

- 16.1.** Primero afirma que se violentó el debido proceso en las precitadas garantías toda vez que se desconoció el alcance de la normativa comunitaria:

La Sentencia, al declarar que la falta de pedido de interpretación prejudicial de una norma comunitaria [artículo 8 de la Decisión 608 de la Comunidad Andina], que se aplica en un laudo arbitral, no es causal de nulidad porque no está en el listado del artículo 31 de la LAM, violó el derecho constitucional al debido proceso de Conecel, en la vertiente de que nadie puede ser juzgado sino “...con observancia del trámite propio de cada procedimiento” (Constitución, art. 76, 3°), pues desconoció abiertamente no solo el procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico andino, que prevalece sobre las normas internas, sino también los precedentes obligatorios del Tribunal Andino de Justicia. También violó el derecho de Conecel a la seguridad jurídica cuando desconoció un precedente vinculante de la Corte Constitucional, con arreglo al cual aquella omisión vulnera el derecho al debido proceso incluso en su vertiente de la garantía de juez competente (Constitución, art. 76, 7° k).

- 16.2.** Posteriormente, cita los artículos 32 y 33 del Tratado de Creación del Tribunal Andino de Justicia, y el artículo 123 del Estatuto del Tribunal Andino de Justicia, y asevera que “[e]l incumplimiento de la obligación de pedir la referida interpretación prejudicial acarrea la nulidad de un laudo arbitral así tal omisión no esté prevista expresamente en los ordenamientos internos de los países miembros de la CAN”.

- 16.3.** En esta línea agrega:

[Q]ue el artículo 31 de la LAM no contemple la omisión aquí referida como causal de nulidad de laudos, no implica que, por aplicación de una norma jerárquicamente superior a la LAM, dicha causal no exista. De hecho, la violación del ordenamiento jurídico comunitario debe ser entendida como una causal adicional a las establecidas en el artículo 31 de la LAM, pues (i) responde a los principios de aplicación inmediata y directa de las normas comunitarias y (ii) a la supremacía normativa que tiene el plexo jurídico comunitario sobre las limitaciones previstas en la LAM.

⁵ Citas las sentencias dictadas en los procesos de nulidad de laudos 17100-2017-0005 y 09100-2018-00016.

16.4. Para finalizar manifiesta que:

La Corte Constitucional, en la sentencia 148-18-SEP- [sic], fue incluso mucho más allá. Para la Corte Constitucional, en sentencia que tiene fuerza vinculante, omitir pedir la interpretación prejudicial al Tribunal Andino de Justicia vulnera el derecho al debido proceso incluso en su vertiente de la garantía de juez competente (Constitución, art. 76, 7º, k).

3.1.2. Respecto del laudo arbitral

17. Con relación a la supuesta transgresión del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la compañía accionante justifica su cargo en tres premisas: a) indebida motivación por la irrazonable fundamentación sobre la previsibilidad del artículo 34 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (“**LOT**”), b) indebida motivación en la explicación sobre el alcance de la cláusula 37 del contrato de concesión e c) indebida motivación en la explicación sobre la intención del legislador en la aprobación del artículo 34 de la LOT. Como respaldo de aquello, presentó las siguientes razones:

17.1. Con relación a la alegada fundamentación irrazonable sobre la previsibilidad del artículo 34 de la LOT:

Partiendo de la anterior base, y pese a advertir que el Reglamento -vigente al firmarse el Contrato de Concesión- “no preveía la posibilidad de medidas similares al pago de una participación por concentración de mercado”, el Laudo agrega, absurdamente, que Conecel debió prever que entre las nuevas medidas ex ante que pudieran ser introducidas en el derecho ecuatoriano a futuro, no estaba excluido un castigo a la participación de mercado. Absurdo. ¿Cómo podía Conecel prever algo que el mismo Tribunal reconoce que no era similar a la normativa existente? El Tribunal Arbitral no presenta razones.

El simple hecho de que hayan existido normas de regulación ex-ante a la fecha de celebración del Contrato, no puede explicar que una norma como el artículo 34 de la LOT haya sido previsible. Menos aún, cuando a la fecha de celebración del Contrato (i) la mera tenencia de poder de mercado no era sancionada en el Ecuador; ni, (ii) existía una norma cuyo objeto haya sido disminuir o eliminar el poder de mercado -lo que está reconocido por el propio tribunal arbitral-.

Las normas regulatorias ex-ante que existían al momento de la suscripción del Contrato, como lo reconoce el Tribunal Arbitral, en nada son similares al artículo 34, luego, la existencia de dicha normativa ex-ante no podía servir de herramienta de previsibilidad de una medida como la implementada por el artículo 34. De hecho, las normas propias de la regulación ex-ante en materia de telecomunicaciones, tales como las que regulan el acceso a infraestructuras, la interconexión de las redes y llamadas, no tienen carácter sancionatorio, no penalizan una u otra cuota de mercado, sino que determinan cierta conducta que el ente regulador considera deseable para el desarrollo del mercado, pudiendo imponer tratamientos asimétricos -es decir, diferentes tratamientos a las operadoras- de tipo operativo, pero en ningún caso cargas económicas

directas por ostentar determinada cuota de participación. Tanto la normativa comunitaria andina como la normativa sectorial ex ante de telecomunicaciones ecuatoriana, vigentes en 2008, las han tratado en forma separada. (...).

17.2. Sobre la eventual falta de explicación del alcance de la cláusula 37 del contrato de concesión, indica:

El análisis faltante en el Laudo respecto de la Cláusula 37 del Contrato, habría permitido al Tribunal entender que esta Cláusula es claramente útil para determinar lo que se debió entender como norma “de competencia” al tiempo de celebración del Contrato.

Esto en razón de que (i) el texto de la Cláusula 37 del Contrato es prácticamente idéntico al texto del artículo 38 [de] la entonces vigente Ley para la Transformación Económica del Ecuador (Ley TROLE I), referente al “Régimen de Libre Competencia para el Sector de las Telecomunicaciones”; y (ii) es concordante con el texto de la Decisión 608 de la CAN (Normas para la protección y promoción de la libre competencia en la Comunidad Andina”) -que fuera acogida por el CONATEL mediante Resolución Nro. 415-CONATEL-2005-, la que en su artículo 8 se refiere a las conductas susceptibles de constituir infracción como “abuso de posición dominante”. Ambas normas se refieren a la sanción del abuso de posición dominante, sin sancionar su mera tenencia. Esto fue afirmado también por la experta legal de la contraparte durante el arbitraje, pero ha sido omitido en el laudo.

Este análisis -ausente en el Laudo- lleva a la conclusión lógica de que las partes entendían razonablemente como normas de competencia aquellas relativas al control de acuerdos entre competidores, prácticas de competencia desleal, el monopolio, y particularmente, las conductas de abuso de posición dominante. Nunca existió intención -ni era previsible- que se penalice la tenencia de una posición de dominio por sí misma. Tan es así, que conforme expuso la experta legal designada por la contraparte, María Teresa Lara expresó que las Constituciones de la República del Ecuador de 1967, de 1979, 1998 y 2008, se refieren siempre al “abuso” y no a la mera tenencia de posición dominante o poder de mercado, por lo que este tratamiento resultaba ajeno a la historia jurídica ecuatoriana, así como a las normas nacionales y regionales vigentes.

17.3. Por su parte, en cuanto a la supuesta indebida explicación de la intención del legislador en la aprobación del artículo 34 de la LOT, expone:

El Tribunal Arbitral reconoce que el derecho de competencia incluye el principio de que la obtención o reforzamiento -no se diga la mera tenencia- del poder de mercado no atenta contra la competencia, pero determina que una norma como el artículo 34 de la LOT, que sanciona la mera tenencia de poder de mercado- no es incompatible con dicha norma. Pero la contradicción no termina ahí, para realizar ese gigantesco salto cuántico el tribunal arbitral cita la segunda parte del segundo párrafo del artículo 7 de la LORCPM, pero no explica cómo esa norma justifica su razonamiento. De hecho, dicha norma solo hace evidente la contradicción del Tribunal Arbitral, pues no proscribe la

posición de dominio *per se*, sino aquella que “impida, restrinja, falsee o distorsione la competencia, atente contra la eficiencia económica o el bienestar general o los derechos de los consumidores usuarios”. Como se enunció antes, la laguna del análisis del tribunal arbitral fue justamente analizar si los efectos esperados del artículo 34 se justifican como herramientas de competencia para los propios efectos del artículo 7 de la LORCPM y más allá de eso, cómo la tenencia *per se* de posición de dominio necesariamente impide, restringe, falsee o distorsione la competencia.

18. En lo que versa sobre la eventual violación del derecho al debido proceso en las garantías del trámite propio de cada procedimiento y de ser juzgado por autoridad competente, la compañía accionante manifestó:

Parte esencial de la discusión que se desarrolló durante el proceso arbitral consistió en determinar si el artículo 34 de la LOT constituye o no una norma de competencia a efectos de verificar si Arcotel incumplió o no el Contrato de Concesión y su Cláusula de Estabilidad. Durante el arbitraje, a fin de establecer un entendimiento adecuado sobre lo que debía entenderse como norma de competencia a la fecha en la que se celebró el Contrato de Concesión, las partes y el Tribunal Arbitral discutieron ampliamente sobre el alcance y aplicación de la Decisión 608 de la CAN.

[...]

[E]s evidente que: (i) uno de los asuntos altamente litigados por las partes fue el alcance de la Decisión 608 de la CAN; (ii) que las partes tenían visiones contrapuestas sobre el alcance de dicha disposición, y (iii) que el Tribunal Arbitral decidió sobre el alcance y pertinencia de la Decisión 608 de la CAN para resolver la controversia; (iv) decantándose, finalmente, por la aplicación de un sentido de dicha norma sin pedir la interpretación prejudicial obligatoria del Tribunal de Justicia de la CAN.

Independientemente, del sentido o alcance dado por el Tribunal Arbitral a dicha norma, este razonamiento fue hecho omitiendo el proceso de interpretación prejudicial obligatorio previsto [en] el Tratado de Creación y en el Estatuto del Tribunal Andino de Justicia. El Tribunal Arbitral transgredió el procedimiento aplicable y era incompetente para resolver sobre el alcance y aplicación de la Decisión 608 de la CAN, sin obtener antes la resolución previa interpretativa de la citada norma por parte del Tribunal Andino de Justicia.

3.2. Alegaciones de Arcotel

19. El 22 de mayo de 2020, Arcotel compareció a la presente causa para expresar su oposición a la demanda propuesta por la compañía accionante y expuso lo siguiente:
20. Inició señalando que la acción de nulidad agotada por la compañía accionante había sido ineficaz e indebida:

27. El Actor conocía, y así lo señaló en la Demanda de Nulidad de laudo arbitral que planteó indebidamente, que las razones sobre las cuales invocaba la pretendida nulidad (inexistente “indebida motivación”, e innecesaria “interpretación prejudicial de normas

de la Comunidad Andina”), no se encontraban previstas entre las causales taxativas del artículo 31 de la LAM.

28. En consecuencia es claro que la Acción de Nulidad, planteada por CONECEL en contra del Laudo Arbitral que le fue desfavorable, fue una acción inadecuada e ineficaz. Con lo cual el ahora Accionante no debió haberla intentado, sino recurrir (por supuesto sin mérito como señalo más adelante) a la acción extraordinaria de protección directamente en contra del Laudo Arbitral, en caso hubiera ocurrido una vulneración de algún derecho constitucional. (...).

- 21.** Luego agregó que el cargo de motivación que dirige la compañía accionante sobre el laudo, en realidad, respondería a un pedido de corrección:

40. No corresponde en este momento procesal reproducir el contenido del Laudo Arbitral, pero la motivación que sustenta la interpretación contractual realizada por el Tribunal está desarrollada con claridad. Parece entonces que el Accionante continúa sin aceptar que el Art. 34 de la LOT constituye una norma de competencia ex ante sectorial en materia de telecomunicaciones (y por lo tanto exceptuada de la supuesta estabilidad jurídica bajo el Contrato de Concesión) como concluyó el Tribunal Arbitral. El problema es que, bajo la disfrazada figura de querer consultar la motivación de las conclusiones del Tribunal Arbitral, el Actor quiso debatir nuevamente la materia en disputa durante la Acción de Nulidad, y pretende ahora llevar a ello a la Corte Constitucional.

- 22.** Finalmente, advirtió que no era necesaria la interpretación prejudicial de la CAN para la resolución de la controversia, toda vez que:

[E]l arbitraje no versó sobre norma alguna del ordenamiento comunitario andino que el Actor, en su demanda arbitral, no mencionó ninguna de dichas normas, por lo que mal podría sobre ello haberse trabado la litis. La disputa, en efecto, versó sobre la interpretación del Contrato de Concesión, la legislación ecuatoriana relativa a las garantías a la inversión, y la aplicación de la normativa de telecomunicaciones, particularmente el artículo 34 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

3.3. Alegaciones de la PGE

- 23.** Mediante escrito de 6 de junio de 2020, la PGE presentó un escrito en el cual manifestó:

- 24.** Rechazó el cargo de falta de motivación del laudo propuesto por la compañía accionante, asegurando que los argumentos esgrimidos se limitaban a expresar la inconformidad con lo resuelto. Adicionalmente estableció que no existía la necesidad de solicitar la interpretación prejudicial de la CAN para la resolución del caso:

[R]esulta evidente de los propios pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina que la alegación de CONECEL respecto a la supuesta obligatoriedad de la interpretación prejudicial es temeraria e infundada, pues el arbitraje No. CIAM-005-2016 no versó sobre un asunto regulado por el Ordenamiento Jurídico Comunitario, sino

por las disposiciones establecidas en el Contrato de Concesión, y particularmente sobre el Art. 34 de la LOT

25. Finalmente, agregó que la motivación de la compañía accionante para presentar la acción extraordinaria de protección es evitar el pago de multas:

La verdadera razón por la que CONECEL ha tenido la osadía de plantear esta infundada AEP, es su insatisfacción con una parte del Laudo Arbitral que le denegó sus pretensiones. Pero tales pretensiones, lejos de referirse a una discusión jurídica sobre la supuesta naturaleza de una norma (Art. 34 de la LOT), se traducen en la pretensión de evitar que CONECEL pague una cuantiosa suma de dinero por la aplicación de dicha norma.

3.4. Alegaciones de las autoridades jurisdiccionales demandadas

26. Pese a estar debidamente notificadas con el auto de admisión y el avoco de la jueza, las autoridades jurisdiccionales demandadas no han comparecido a la presente causa, ni han presentado las argumentaciones que consideren pertinentes.

4. Análisis constitucional

4.1. Determinación del problema jurídico

27. La jurisprudencia constitucional ha resuelto que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección “los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante”.⁶ Asimismo, esta Corte ha determinado que un cargo se considerará una argumentación completa si reúne tres requisitos:

(1) Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; (2) Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial; y, (3) Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa o inmediata.⁷

28. En este orden, en cuanto a las alegaciones contenidas en el párrafo 15 *supra*, se observa que la compañía accionante identifica una presunta lesión del derecho a la seguridad jurídica por la inobservancia de un supuesto precedente. Al respecto, este Organismo ha señalado que para plantear un problema jurídico sobre la presunta inobservancia de un precedente, debe verificarse que en la justificación jurídica del cargo se cumpla con dos requisitos, a saber: (i) identificación de la regla de precedente; y (ii) la exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso.⁸ De este modo, se comprueba

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁷ *Ibid.*, párr. 18.

⁸ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr.42.

que la compañía accionante singulariza como el presunto precedente, la sentencia 302-15-SEP-CC, y como argumento sobre su aplicabilidad en la sentencia de nulidad, alude a que en dicha sentencia se habría determinado que los presidentes de las cortes provinciales, en el ámbito de acciones de nulidad presentadas contra laudos, no debían someterse a la literalidad del artículo 31 de la LAM, por lo cual su acción de nulidad debía ser declarada procedente. Con esto, por cuanto se tiene que la compañía accionante ha cumplido con las exigencias argumentativas para el planteamiento de este tipo de problemas jurídicos, se formulará el siguiente: **¿La presidencia de la Corte Provincial violó el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante por inobservar un supuesto precedente contenido en la sentencia 302-15-SEP-CC?**

29. Por otro lado, en lo que respecta a los cargos contenidos en los párrafos 16 y 18 *supra*, la compañía accionante menciona un presunto incumplimiento por parte del tribunal arbitral y la presidencia de la Corte Provincial de la obligación de solicitar una interpretación prejudicial al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (“TJCA”), lo cual habría ocasionado el supuesto desconocimiento de un procedimiento de carácter obligatorio establecido en la normativa comunitaria, así como la extralimitación de competencias por parte del tribunal arbitral. En lo atinente a este cargo, si bien la compañía accionante identifica juntamente las garantías del trámite propio de cada procedimiento y de ser juzgado por autoridad competente del debido proceso; esta Corte evidencia que los alegatos expresados en los párrafos 16 y 18 *supra* comparten un solo núcleo argumentativo vinculado con la presunta inobservancia de normas comunitarias que habrían provocado la vulneración de derechos constitucionales de la compañía accionante. En virtud de aquello, el problema jurídico quedará formulado al tenor de lo que sigue: **¿La presidencia de la Corte Provincial y el tribunal arbitral, vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía cumplimiento de normas y derechos de las partes, al omitir el deber de solicitar una interpretación prejudicial de normativa comunitaria al TJCA?**

30. En lo que versa sobre los cargos sintetizados en los párrafos 17.1 -17.3 *supra*, que la compañía accionante plantea con relación a la garantía de motivación, se confirma que aquellos versan sobre la forma en que debía aplicarse en el tiempo e interpretarse conforme a la intención del legislador el artículo 34 de la LOT, así como el alcance obligacional de la cláusula 37 del contrato. En cuanto a aquello, este Organismo recuerda que, por regla general, no tiene competencia para revisar cuestiones referentes a la corrección normativa y fáctica o los sustratos de mérito de la controversia original. Con base en aquello, la Corte no se pronunciará sobre estos cargos.

4.2. Resolución del problema jurídico

42.1. ¿La presidencia de la Corte Provincial violó el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante por inobservar un supuesto precedente contenido en la sentencia 302-15-SEP-CC?

31. El derecho a la seguridad jurídica se encuentra reconocido en el artículo 82 de la CRE que se fundamenta “en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
32. Este Organismo también ha determinado que el derecho a la seguridad jurídica está conformado por tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. Estos elementos no se limitan a la aplicación de normas jurídicas positivas, sino también a la convicción por parte de los particulares de que las autoridades competentes no podrán alejarse de los parámetros constitucionales y precedentes jurisprudenciales que se aplican a sus situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitraria.⁹ De este modo, se lesiona la seguridad jurídica cuando una autoridad jurisdiccional inobserva un precedente constitucional en sentido estricto.
33. Ahora bien, en el caso *in examine*, la compañía accionante alude a una supuesta inobservancia de la sentencia 302-15-SEP-CC, la cual a su criterio sería un precedente. Respecto a tópicos como este, la jurisprudencia constitucional ha establecido que para determinar si existió la infracción de una regla de precedente se deben analizar dos elementos: (i) que la decisión presuntamente incumplida contenga un precedente en sentido estricto; y, (ii) que dicho precedente resulte aplicable al caso sub judice por compartir las mismas propiedades relevantes.¹⁰
34. (i) En cuanto al primer elemento, esta Corte ha definido a los precedentes en sentido estricto como una “fuente del Derecho de origen judicial”, que consiste en “el núcleo de una *ratio decidendi* [de un fallo de la Corte Constitucional]”, “cuya aplicación decide directamente (subsuntivamente) el caso concreto (...) elaborad[o] interpretativamente por el decisor y no meramente tomad[o] del Derecho preexistente”.¹¹ Adicionalmente, para determinar si una decisión de la Corte Constitucional tiene potencialidad para establecer un precedente en sentido estricto, es necesario comprobar que haya sido formulada “[...] respecto a todos los puntos en los que exista al menos cinco votos a favor considerando los razonamientos expuestos en los votos concurrentes respecto a los puntos en desacuerdo”.¹²

⁹ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 40.

¹⁰ CCE, sentencia 3391-17-EP/23, 25 de enero de 2023, párr. 32.

¹¹ CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 24.

¹² CCE, auto de aclaración y ampliación 1149-19-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

- 35.** Así las cosas, en la sentencia 327-19-EP/24, este Organismo se pronunció respecto de la vinculatoriedad de la sentencia 302-15-SEP-CC, concluyendo que aquella no cumplía con el requisito de haber sido aprobada con al menos cinco votos favorables que compartieren un hilo argumental sin plantear diferencias argumentativas irreconciliables:

45. [...] si bien la sentencia 302-15-SEP-CC fue adoptada con 5 votos, solo cuatro de ellos fueron absolutamente a favor sin presentar objeciones sobre las razones expuestas en la misma. Así, la sentencia contó con un voto concurrente que, si bien coincidía con aceptar la acción extraordinaria de protección, difería en cuanto a las razones que motivaron la sentencia. [...]

47. [...] se evidencia que las razones contenidas en los cuatro votos favorables de la sentencia 302-15-SEP-CC difieren sustancialmente de las razones expuestas por el voto concurrente, planteando supuestos irreconciliables. Por un lado (i) el voto de mayoría considera a la falta de motivación de laudos arbitrales y la falta de competencia de tribunales arbitrales como causales de nulidad que pueden ser invocadas y deben ser conocidas por los jueces, a pesar de no estar recogidas en el artículo 31 de la LAM; y, por otro lado (ii) el voto concurrente considera a las causales de nulidad enlistadas en el artículo precitado como taxativas, siendo improcedente que los jueces conozcan y se pronuncien sobre cuestionamientos no previstos en la LAM.

48. Habiendo corroborado que las razones expuestas en la sentencia 302-15-SEP-CC no contaron con el apoyo totalmente afirmativo de la mayoría de jueces de la Corte Constitucional, por existir un voto concurrente que difiere sobre las razones que motivan la decisión, se concluye que la sentencia 302-15-SEP-CC no cumple con lo señalado en los párrafos 39 y 40 supra y en consecuencia resulta innecesario analizar el segundo requisito al que se refiere el párrafo 38 supra. Esto, por cuanto los razonamientos y argumentaciones recogidas en la sentencia no contaron con el apoyo uniforme de al menos cinco jueces constitucionales.¹³

- 36.** En tal orden de ideas, se comprueba que esta Corte ya se ha pronunciado negando el carácter de regla de precedente de la sentencia 302-15-SEP-CC en lo que refiere a que dicha decisión constitucional habría permitido la presentación de acciones de nulidad contra laudos arbitrales bajo causales no contempladas en el artículo 31 de la LAM.
- 37.** Debe dejarse constancia que la sentencia 302-15-SEP-CC, desde su emisión, no cumplió con este requisito mínimo de haber sido aprobada con cinco votos que participen de una línea argumental en lo que atañe al asunto debatido, esto es, la posibilidad de impugnar un laudo mediante acciones de nulidad fundadas en causales fuera de las tasadas en la LAM. Por tanto, dicha sentencia nunca tuvo obligatoriedad horizontal ni vertical,¹⁴

¹³ CCE, sentencia 27-19-EP/24, 2 de mayo de 2024.

¹⁴ CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 21: “Los precedentes judiciales emanados de las decisiones de la Corte Constitucional son vinculantes, de conformidad con la Constitución (art. 436 núm. 1 y 6) y la LOGJCC (art. 2 núm. 3). Dicha obligatoriedad se proyecta, horizontalmente, respecto de la propia Corte, y verticalmente, respecto de todas las demás autoridades jurisdiccionales. Las indicadas disposiciones normativas –que dotan de vinculatoriedad a los precedentes emanados de las decisiones de esta Corte– se fundan, a su vez, en el derecho constitucional a la igualdad formal (art. 66 núm. 4), que

careciendo de fuerza vinculante sobre lo que razonó y resolvió la presidencia de la Corte Provincial.

38. Bajo esta lógica, no habiendo superado el primer elemento del examen; al haberse descartado que la decisión presuntamente incumplida contenga un precedente en sentido estricto, se desestima el cargo de una eventual violación al derecho a la seguridad jurídica por inobservancia de precedente.

42.2. ¿La presidencia de la Corte Provincial y el tribunal arbitral, vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía cumplimiento de normas y derechos de las partes, al omitir el deber de solicitar una interpretación prejudicial de normativa comunitaria al TJCA?

39. De conformidad con la CRE en su artículo 76 numeral 1 prevé que el debido proceso garantiza, entre otras cosas, que “en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1 [c]orresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”. Asimismo, esta Corte reiteró que esta garantía permite ejercer el derecho a la defensa de los sujetos procesales “dentro de los parámetros procedimentales previstos por el legislador, por tanto, evita que se creen, supriman o modifiquen trámites en observancia expresa de lo previsto en el ordenamiento jurídico”.¹⁵
40. Este Organismo ha dicho en ocasiones anteriores que la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes es una garantía impropia, que por sí sola no configura supuesto de violación al debido proceso (como principio), sino que tiene la remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Asimismo, para que se configure la vulneración de estas garantías impropias es necesario que ocurra lo siguiente: (i) la violación de una regla de trámite; y, (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso (trascendencia constitucional).¹⁶
41. En el caso *subiudice*, la compañía accionante mencionó que se habría lesionado las reglas de trámite aplicables, en tanto que la Presidencia de la Corte Provincial debió considerar “la violación del ordenamiento jurídico comunitario [...]”; por cuanto el tribunal arbitral tampoco habría cumplido con su obligación de solicitar la interpretación prejudicial al TJCA sobre el alcance normativo del artículo 8 de la

demanda tratar igual a casos con iguales propiedades relevantes, y en el derecho a la seguridad jurídica (art. 82), que exige dotar a las expectativas de las personas de una previsibilidad razonable respecto de las decisiones judiciales”.

¹⁵ CCE, sentencia 3368-18-EP/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 18

¹⁶ CCE, sentencia 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 27.

decisión 608 de la Comunidad Andina. Además, agregó que, “la discusión sobre esta norma de la CAN, lejos de ser incidental, fue de absoluta relevancia y objeto de amplio debate durante el proceso”, y consideró que “las partes en distintos momentos procesales prestaron sus posturas sobre la aplicación de esta normativa”, pese a lo cual “el Tribunal Arbitral resolvió en su laudo sobre dicha norma [...] omiti[endo] pedir su interpretación prejudicial al Tribunal Andino de Justicia”.

42. Así las cosas, previo a pronunciarse sobre el problema jurídico *in comento*, la Corte advierte que es necesario revisar si la posibilidad de determinar la obligatoriedad de una solicitud de interpretación prejudicial ante el TJCAN es compatible con el diseño de competencias que la CRE y la LOGJCC asignan a la Corte Constitucional en el ámbito de las acciones extraordinarias de protección.
43. De este modo, este Organismo constata que los artículos 33, 34 y 35 del Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina¹⁷ establecen el procedimiento de interpretación prejudicial de normas comunitarias; en concordancia con los artículos 121, 123 y 124 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. En síntesis, de conformidad con estas normas, los operadores jurisdiccionales, están obligados en sentido estricto a solicitar una interpretación prejudicial al TJCA cuando concurren de forma copulativa dos elementos:
- (i) Uno de carácter procesal: que se trate de un procedimiento respecto del cual la legislación procesal nacional no prevea recurso para impugnarlo; y,
 - (ii) Otro sustantivo: que en el caso que se está resolviendo sea necesaria la aplicación, o se haya contravenido, alguna norma comunitaria.
44. El TJCA ha expresado que este procedimiento configura una “relación de colaboración” la cual se realiza con el objeto de “interpretar la norma comunitaria desde el punto de vista jurídico y consiste en explicar el significado de la norma para poder determinar su alcance y sentido jurídico; tiene como propósito, mantener la unidad de criterio sobre

¹⁷ Art. 33.- Los jueces nacionales que conozcan de un proceso en el que deba aplicarse o se controvierta alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, podrán solicitar, directamente, la interpretación del Tribunal acerca de dichas normas, siempre que la sentencia sea susceptible de recursos en derecho interno. Si llegare la oportunidad de dictar sentencia sin que hubiere recibido la interpretación del Tribunal, el Juez deberá decidir el proceso. En todos los procesos en los que la sentencia no fuere susceptible de recursos en derecho interno, el Juez suspenderá el procedimiento y solicitará directamente de oficio o a petición de parte la interpretación del Tribunal. Art. 34.- En su interpretación, el Tribunal deberá limitarse a precisar el contenido y alcance de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, referida al caso concreto. El Tribunal no podrá interpretar el contenido y alcance del derecho nacional ni calificar los hechos materia del proceso, no obstante, lo cual podrá referirse a éstos cuando ello sea indispensable a los efectos de la interpretación solicitada. Art. 35.- El Juez que conozca el proceso deberá adoptar en su sentencia la interpretación del Tribunal.

la legislación comunitaria en los Países Andinos, evitando que se produzcan tantas y diferentes interpretaciones que impidan la aplicación uniforme de la Norma Jurídica Andina”.¹⁸ Por ende, en los casos donde es procedente la interpretación prejudicial obligatoria de normas comunitarias, este procedimiento constituye “un presupuesto procesal de la sentencia”¹⁹ y “una solemnidad inexcusable e indispensable”²⁰ que debe ser respetado por los operadores jurisdiccionales, “cuya inobservancia puede derivar en acciones de incumplimiento [en sede comunitaria] y vicios procesales de consecuencias impredecibles”.²¹

45. Frente a lo indicado, es oportuno esclarecer que si bien los referidos artículos del Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina identifican al operador jurisdiccional obligado a peticionar la interpretación prejudicial bajo el rótulo de “juez nacional”, dicha terminología no debe ser interpretada de forma restrictiva, esto es, como si sólo atañería a servidores de la justicia ordinaria; sino que debe entenderse de una manera más amplia, incluyendo a otros operadores con funciones jurisdiccionales como los árbitros privados. Sobre aquello, en reiterados pronunciamientos, el TJCA ha razonado:

2.2. En la Sentencia de fecha 26 de agosto de 2011, recaída en el Proceso 03-AI-2016, el órgano jurisdiccional del proceso de integración andino estableció que, si los árbitros tienen funciones jurisdiccionales, actúan en última instancia, deciden en derecho y no dependen de los jueces nacionales, para los efectos de la norma comunitaria actúan como jueces nacionales, por lo que deben solicitar de manera directa interpretación prejudicial a esta corte internacional, sin que sea necesaria la participación o mediación de organismos judiciales.

2.3. En tal sentido, en la referida Sentencia se determinó la obligatoriedad de los árbitros de solicitar interpretación prejudicial de manera dicta al TJCA, cuando el arbitraje sea en derecho, verse sobre asuntos regulados por el ordenamiento jurídico comunitario andino y funja como única o última instancia ordinaria.²²

46. Así, la obligatoriedad de observancia de este procedimiento en los procesos arbitrales tiene como propósito:

[E]vitar (...) que un árbitro o tribunal arbitral, al resolver una disputa aplicando el derecho andino, aplique criterios jurídicos interpretativos opuestos al de otro arbitro o tribunal arbitral, diferentes al aplicado por una autoridad administrativa o judicial, o distintos a los establecidos por el TJCA, por lo que resulta necesario que sea esta corte internacional, en ejercicio de sus competencias exclusivas y excluyentes, la que uniformice tales

¹⁸ TJCA, proceso 142-IP-2003, 18 de febrero de 2004, p. 5.

¹⁹ TJCA, proceso 11-IP- 96, 29 de agosto de 1997.

²⁰ TJCA, proceso 10-IP-94, 17 de marzo de 1995.

²¹ TJCA, proceso 11-IP- 96, 29 de agosto de 1997.

²² TJCA, proceso 01-IP-2021, 6 de mayo de 2021.

criterios jurídicos, lo que se efectúa, precisamente, a través de la interpretación prejudicial.²³

47. En extensión a esto, el TJCAN, en los procesos 57-IP-2012 y 3-AI-2010, reconoció que la obligatoriedad del procedimiento *in comento* podía llegar a abarcar a los órganos judiciales competentes para conocer medios de impugnación extraordinarios y taxativos para la anulación de laudos arbitrales, particularmente, en el supuesto de que los tribunales arbitrales no hayan activado la solicitud de interpretación prejudicial:

Teniendo en cuenta que la presente consulta se realizó en el marco de un recurso extraordinario de anulación de un laudo arbitral, y que el Consejo de Estado manifestó que sólo es competente para conocer de los posibles defectos por “errores in procedendo” que pudieren afectar la validez de la decisión arbitral, quedando impedido, por lo tanto, de analizar aspectos sustanciales del caso particular, el Tribunal estima conveniente aclarar algunos puntos en relación con la figura de la interpretación prejudicial en el marco de los recursos extraordinarios, y en especial del recurso extraordinario de anulación de un laudo arbitral.

[...]

Ahora bien, en el evento en que estemos en frente de un recurso extraordinario con las características ya anotadas, surge un interrogante: ¿si se presenta un recurso extraordinario sin que se hubiere solicitado la interpretación prejudicial en la última instancia, qué debe hacer el juez de conocimiento? Se presentarían dos hipótesis:

- Que el recurso extraordinario se sustente en la falta de consulta prejudicial en la última o única instancia. En este caso el juez competente, una vez verificada la ausencia de la consulta prejudicial, debe declarar la nulidad o invalidez de la sentencia. De conformidad con lo que disponga su normativa procesal interna, deberá tomar alguna de estas acciones:
 - Si la normativa interna lo prevé así, devolverá el asunto al juez que debió solicitar la interpretación para que subsane su omisión y emita una nueva sentencia, acogiendo, para tal fin, la providencia expedida por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.
 - Si la normativa interna no prevé esto y el juez competente debe expedir una sentencia sustitutiva, éste debe solicitar la interpretación prejudicial como si fuera el juez de única o última instancia, para así poder emitir en debida forma la sentencia.²⁴

48. Por consiguiente, los operadores jurisdiccionales, incluyendo árbitros, están obligados en sentido estricto a solicitar una interpretación prejudicial al TJCA, en un sentido procesal, cuando en el procedimiento que está bajo su conocimiento la legislación adjetiva no establece un medio de impugnación para impugnarlo; y, en un sentido sustantivo, cuando la *litis* puesta a su resolución necesariamente requiera de la aplicación de una norma comunitaria, lo cual conforme con la jurisprudencia comunitaria se constata analizando los siguientes parámetros:

²³ TJCA, proceso 01-IP-2021, 6 de mayo de 2021, párr. 3.3.

²⁴ TJCA, proceso 57-IP-2012, 11 de julio de 2012, p. 14.

- Que cualquiera de las partes en el proceso nacional haya invocado una norma andina como sustento de sus alegaciones.
- Que, ante tal invocación, cualquier otra de las partes en el proceso nacional controvierta la interpretación o aplicación de dicha norma andina, o de otras normas andinas, como sustento de sus alegaciones.
- **Que el juez nacional que va a resolver la causa necesariamente tenga que aplicar una norma andina para fallar el asunto, más allá de si fue o no invocada o controvertida por cualquiera de las partes**²⁵ [énfasis agregado].

49. Remarcándose que “[e]stos parámetros no son concurrentes, **pero el último es necesario para establecer la obligatoriedad de la solicitud de interpretación prejudicial**”²⁶ [énfasis agregado].

50. En el contexto de lo antes mencionado, se debe advertir que la simple invocación de una norma andina por una de las partes ante un operador jurisdiccional, “como la cita de tal norma en fundamentación de sus argumentos, **no puede ser un presupuesto que vincule al Juez para que active la figura de la interpretación prejudicial ante [el TJCA]**”. En este sentido, más que la invocación de la norma andina, lo relevante es que dicha norma haya sido “controvertid[a] en el caso concreto, (...) o que el Juez **nacional deba necesariamente aplicar dichas normas comunitarias para resolver el caso**”²⁷ [énfasis agregado]. De hecho, para los procedimientos arbitrales, la jurisprudencia del TJCA ha sentado algunos estándares para corroborar si existía o no la obligación de solicitar la interpretación prejudicial del TJCA:

El hecho de que una controversia derive de una situación o relación jurídica cubierta por el derecho andino no significa, de antemano, que el árbitro o tribunal arbitral tenga que aplicar o que se controvierta dicho derecho en el momento de resolver la controversia. Hay escenarios en los cuales, si bien la cobertura jurídica la brinda el derecho andino, la controversia en sí misma incide sobre aspectos contractuales que no requieren que el árbitro o tribunal arbitral tenga que desarrollar un criterio jurídico interpretativo del derecho andino para resolverla.

En efecto, si bien un asunto puede estar medianamente relacionado con el derecho andino, lo cierto es que existen controversias que pueden ser resueltas sin necesidad de establecer, crear o aplicar un criterio jurídico interpretativo de la norma andina, mientras que otras disputas requieren necesariamente para la resolución del caso, del establecimiento, creación o aplicación de un criterio jurídico interpretativo de la norma andina.

[...]

En aquellos casos en los que el árbitro o tribunal arbitral, para resolver la controversia, no necesita establecer, crear o aplica un criterio jurídico interpretativo de la norma andina, el entendimiento del ordenamiento jurídico andino – en el sentido de la comprensión de su aplicación o interpretación- no sufre alteración,

²⁵ TJCA, proceso 01-AI-2015, 7 de julio de 2017.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

variación o afectación alguna; es decir que el conflicto, posiblemente vinculado de manera estrecha con aspectos contractuales de libre disposición, no toca ni roza el contenido o alcance de la norma andina, por lo que resulta innecesaria la participación del TJCA como orientador de la interpretación de la referida norma andina²⁸ [énfasis agregado].

51. Bajo esta lógica, es posible evidenciar que la posibilidad de concluir que una autoridad jurisdiccional estaba obligada o no a requerir la interpretación prejudicial del TJCA, demanda de cierto examen sobre el mérito de la controversia y no simplemente de una constatación *in limine* respecto a si hubo o no invocación de la normativa comunitaria por parte de alguno de los sujetos procesales.²⁹ En este contexto, este Organismo observa la afirmación de que “[una autoridad jurisdiccional] deb[ía] necesariamente aplicar dichas normas comunitarias para resolver el caso”³⁰ o “necesita[ba] establecer, crear o aplica un criterio jurídico interpretativo de la norma andina”,³¹ implica evaluar el fondo de la causa de origen y tomar posición respecto de qué premisas jurídicas debían o no aplicarse para resolver el *quid* de la controversia; particularmente, definiendo si la resolución de la Litis exigía la creación u obtención de un enunciado interpretativo de una norma comunitaria específica.
52. Lo manifestado permite comprobar que resultaría inviable que la Corte Constitucional declare una presunta omisión del tribunal arbitral o de la Presidencia de la Corte Provincial por aparentemente no haber solicitado la interpretación prejudicial del TJCAN, por un lado, porque conforme lo ha expresado la jurisprudencia comunitaria, la mera alegación de una norma comunitaria no conlleva consigo la obligatoriedad por parte del tribunal arbitral y/o de la Presidencia de la Corte Provincial de solicitar una interpretación prejudicial al TJCAN; y, por otro, debido a que la revisión de aquello demandaría que esta Magistratura se haga un juicio propio sobre la necesidad de aplicar una norma andina para la resolución del fondo de la causa, es decir, realice una valoración por afuera de la esfera constitucional.
53. Inclusive en los casos de procedimientos arbitrales, esta determinación involucraría que la Corte Constitucional califique si la controversia tenía o no incidencia comunitaria; en la medida que el propio TJCA ha previsto la posibilidad de casos donde “si bien la

²⁸ TJCA, proceso 01-IP-2021, 6 de mayo de 2021, párr. 3.4., 3.5. y 3.7.

²⁹ Cfr. TJCAN. 02-IP-91, 18 de marzo de 1991: “**No basta por tanto que dentro del proceso se cite determinadas normas de la integración, bien sea por las partes [...], para que el juez de la causa automáticamente, decida formular la solicitud de interpretación Prejudicial al Tribunal**, sin constatar previamente que dicho trámite se justifica. De procederse en esta forma se estaría utilizando el recurso prejudicial sin necesidad alguna, lo cual redundaría en la dilación injustificada de los procesos, con evidente quebranto de los más elementales principios de economía procesal que garantiza la celeridad de los procesos” [énfasis añadido].

³⁰ *Ibid.*

³¹ TJCA, proceso 01-IP-2021, 6 de mayo de 2021, párr. 3.4.

cobertura jurídica la brinda el derecho andino, la controversia en sí misma incide sobre aspectos contractuales que no requieren que el árbitro o tribunal arbitral tenga que desarrollar un criterio jurídico interpretativo del derecho andino para resolverla”.³²

54. En mérito de lo desarrollado, este Organismo advierte que la hipótesis de que la Corte Constitucional se plantee y resuelva sobre qué normas eran necesarias para la solución del fondo de una controversia,³³ resulta ajeno a sus competencias en el ámbito de las acciones extraordinarias de protección, ya que en este tipo de garantías “no puede revisar[se] los méritos de lo decidido por los jueces de instancia [o árbitros] porque la acción extraordinaria de protección está diseñada para atender una pretensión distinta a la del proceso originario”.³⁴ Así, se recalca que la acción extraordinaria de protección no configura un medio de impugnación, recurso, instancia, o grado jurisdiccional, ordinario o extraordinario, directo o indirecto, de los procesos de jurisdicción legal o convencional,³⁵ ni un mecanismo de “superposición o reemplazo a las competencias de la justicia ordinaria [o arbitral], ya que ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución”.³⁶
55. Con base en lo analizado, en el caso en concreto, esta Corte no podría establecer si había o no la obligación por parte del Tribunal Arbitral y de la Presidencia de la Corte Provincial de elevar una consulta de interpretación prejudicial al TJCA; primero, porque conforme lo ha expresado la jurisprudencia comunitaria, la mera alegación de una norma comunitaria no conlleva consigo la obligatoriedad por parte del tribunal arbitral y/o de la Presidencia de la Corte Provincial de solicitar una interpretación prejudicial al TJCAN; y, luego, porque esto conllevaría a que esta Magistratura se forme un criterio propio, sobre si la Decisión 608 de la CAN era “necesaria” para resolver el fondo de la causa de origen, lo cual escapa de la esfera de la presente acción extraordinaria de protección, dentro de la cual este Organismo se encuentra impedido de revisar los méritos de la controversia, esto es, pronunciarse sobre la corrección de la forma en que las normas fueron o debían ser aplicadas e interpretadas con relación a los hechos concretos del caso.

³² TJCA, proceso 01-IP-2021, 6 de mayo de 2021, párr. 3.5.

³³ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 52-56: Únicamente de forma excepcional y de oficio este Organismo podrá revisar lo decidido en el proceso originario cuando el caso provenga de una garantía jurisdiccional, tal como, acción de protección o habeas corpus, y que se cumplan, entre otros, con los siguientes presupuestos: “gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo”.

³⁴ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 52.

³⁵ *Ibid.*, párr.48: “[A] diferencia de los recursos, la acción extraordinaria de protección activa un nuevo proceso para satisfacer una pretensión jurídica autónoma y distinta a la controvertida en el proceso originario”.

³⁶ CCE, sentencia 1944-12-EP/19, 5 de noviembre de 2019, párr. 30.

56. En virtud de lo dicho, la Corte Constitucional resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección planteada y dejar a salvo los mecanismos de impugnación que la compañía accionante considere que la asisten.

5. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección 1644-19-EP.
2. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 1644-19-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Carmen Corral Ponce

1. De conformidad a lo prescrito en el artículo 92 de la LOGJCC me permito fundamentar el presente voto concurrente respecto de la sentencia 1644-19-EP/25 de 06 de febrero de 2025, en los siguientes términos:
2. Debo iniciar precisando que me adhiero a la decisión adoptada en la causa *in examine*, dado que comparto el razonamiento esgrimido en torno a la resolución de los problemas jurídicos. Así, además de considerar que no existe un precedente infringido, también coincido en que resolver los cargos de la demanda en lo relativo a la obligación del tribunal arbitral y el presidente de la Corte Provincial de realizar la consulta de interpretación prejudicial, por cómo los ha planteado el accionante, supondría que este Organismo realice un análisis de mérito. Sin duda, esto es improcedente puesto que rebasa las competencias de esta Corte y por eso correspondía desestimar la acción.
3. No obstante, algo que no ha sido materia de pronunciamiento y quedaría pendiente, es determinar si la inobservancia de esta obligación (interpretación prejudicial) por parte de un tribunal arbitral, debería ser conocida y resuelta como una causal de nulidad adicional a las previstas en el artículo 31 de la LAM. Al respecto, la jurisprudencia de este Organismo ha sido reiterativa en señalar que las causales de nulidad son taxativas y que, por lo tanto, no puede presentarse una acción de nulidad de laudo arbitral fundamentado en una causa distinta a las previstas en el artículo 31 de la LAM.¹
4. No obstante, parecería que bajo las normas del derecho comunitario² y particularmente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (“TJCA”), el no

¹ Ver sentencias 323-13-EP/19 y 31-14-EP/19 de la Corte Constitucional del Ecuador.

² Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículo 33: “[l]os jueces nacionales que conozcan de un proceso en el que deba aplicarse o se controvierta alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, podrán solicitar, directamente, la interpretación del Tribunal acerca de dichas normas, siempre que la sentencia sea susceptible de recursos en derecho interno. Si llegare la oportunidad de dictar sentencia sin que hubiere recibido la interpretación del Tribunal, el juez deberá decidir el proceso. En todos los procesos en los que la sentencia no fuere susceptible de recursos en derecho interno, el juez suspenderá el procedimiento y solicitará directamente de oficio o a petición de parte la interpretación del Tribunal”.

Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículo 36: “[l]os Países Miembros de la Comunidad Andina velarán por el cumplimiento de las disposiciones del presente Tratado y en particular de la observancia por parte de los jueces nacionales a lo establecido en la presente Sección.”

Estatuto del Tribunal Andino de Justicia, artículo 123: “[d]e oficio o a petición de parte, el juez nacional que conozca de un proceso en el cual la sentencia fuera de única o última instancia, que no fuere susceptible

solicitar la interpretación prejudicial de una norma de derecho comunitario acarrearía la nulidad de la decisión judicial o arbitral, como se afirma en el párrafo 47 de la sentencia 1644-19-EP/25.³

5. Adicionalmente, el TJCA también ha señalado la obligación de conocer acciones de nulidad de laudo motivadas en esta causa, como se verá más adelante. Esto, sin perjuicio de que, por otro lado, ha manifestado que la mera alegación de una norma comunitaria no conlleva consigo la obligatoriedad por parte del tribunal arbitral y/o de la Presidencia de la Corte Provincial de solicitar una interpretación prejudicial al TJCA. Cuestión que fue reiterada por la sentencia 1644-19-EP/25.⁴
6. Así, dentro de una acción de incumplimiento seguida por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP en contra de la República de Colombia,⁵ el TJCA dictó resolución aceptando la demanda dentro del proceso 03-AI-2010:

de recursos en derecho interno, en el que deba aplicarse o se controvierta alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, deberá suspender el procedimiento y solicitar directamente y mediante simple oficio, la interpretación del Tribunal”.

Estatuto del Tribunal Andino de Justicia, artículo 128: “Obligaciones especiales y derechos en relación con la interpretación prejudicial. Los Países Miembros y la Secretaría General velarán por el cumplimiento y la observancia por parte de los jueces nacionales de lo establecido respecto a la interpretación prejudicial. Los Países Miembros y los particulares tendrán derecho a acudir ante el Tribunal en ejercicio de la acción de incumplimiento, cuando el juez nacional obligado a realizar la consulta se abstenga de hacerlo, o cuando efectuada ésta, aplique interpretación diferente a la dictada por el Tribunal. En cumplimiento de las disposiciones de este Capítulo los jueces nacionales deberán enviar al Tribunal las sentencias dictadas en los casos objeto de interpretación prejudicial”.

³ El TJCA ha resuelto: “Teniendo en cuenta que la presente consulta se realizó en el marco de un recurso extraordinario de anulación de un laudo arbitral, y que el Consejo de Estado manifestó que sólo es competente para conocer de los posibles defectos por “errores in procedendo” que pudieren afectar la validez de la decisión arbitral, quedando impedido, por lo tanto, de analizar aspectos sustanciales del caso particular, el Tribunal estima conveniente aclarar algunos puntos en relación con la figura de la interpretación prejudicial en el marco de los recursos extraordinarios, y en especial del recurso extraordinario de anulación de un laudo arbitral. [...] Ahora bien, en el evento en que estemos en frente de un recurso extraordinario con las características ya anotadas, surge un interrogante: ¿si se presenta un recurso extraordinario sin que se hubiere solicitado la interpretación prejudicial en la última instancia, qué debe hacer el juez de conocimiento? Se presentarían dos hipótesis: Que el recurso extraordinario se sustente en la falta de consulta prejudicial en la última o única instancia. En este caso el juez competente, una vez verificada la ausencia de la consulta prejudicial, debe declarar la nulidad o invalidez de la sentencia. De conformidad con lo que disponga su normativa procesal interna, deberá tomar alguna de estas acciones [...].

⁴ Párrafo 50 de la sentencia 1644-19-EP/25:

“En el contexto de lo antes mencionado, se debe advertir que la simple invocación de una norma andina por una de las partes ante un operador jurisdiccional, “como la cita de tal norma en fundamentación de sus argumentos, **no puede ser un presupuesto que vincule al Juez para que active la figura de la interpretación prejudicial ante [el TJCA]**”. En este sentido, más que la invocación de la norma andina, lo relevante es que dicha norma haya sido “controvertid[a] en el caso concreto, (...) o que el Juez **nacional deba necesariamente aplicar dichas normas comunitarias para resolver el caso**” (énfasis en el original).

⁵ El caso se origina por cuanto el Consejo de Estado de la República de Colombia, como órgano competente para conocer y decidir sobre acciones de nulidad de laudos arbitrales en el referido país, rechazó la demanda de nulidad presentada por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP. Su decisión se basó en

Al respecto, con todo lo manifestado y, en aplicación de los artículos 33 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y 123 de su Estatuto, esta corporación considera que debe quedar claro que el Consejo de Estado de la República de Colombia, al analizar la nulidad de los laudos arbitrales debió actuar como un verdadero juez comunitario, es decir, ha debido velar por la validez y la eficacia del ordenamiento jurídico comunitario andino y solicitarle al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina la interpretación prejudicial, en relación con dos temas fundamentales: 1. Si el Tribunal de Arbitramento, al conocer la controversia y advertir de la existencia de normas comunitarias aplicables a los casos en cuestión (de oficio o a pedido de parte), debió solicitar la interpretación prejudicial al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, para resolver los laudos arbitrales y así agotar el debido proceso. 2. Si la falta de solicitud de interpretación prejudicial por parte del Tribunal Arbitral, generaría una nulidad procesal, por vulneración al debido proceso. [...] En el caso concreto, no sólo bastaba que el Consejo de Estado argumentara que las causales de nulidad son taxativas y que su función tiene como límite dichas normas [...] En otras palabras, el Consejo de Estado, dado su carácter de juez comunitario debió dar noticia, mediante la figura de la interpretación prejudicial, al Tribunal Supranacional del hecho de que el Tribunal Arbitral, aun cuando debía aplicar normas comunitarias andinas, no había enviado la correspondiente solicitud.

7. En línea con lo anterior, en el proceso 57-IP-2010⁶ el TJCA concluyó que:

[...] el Consejo de Estado al conocer de un recurso extraordinario en las circunstancias anteriormente mencionadas, **por encima de las limitaciones formales de su normativa interna**, tiene que hacer primar el orden comunitario andino, lo que implica que debe declarar la nulidad de la sentencia o laudo arbitral que no cuente con la correspondiente interpretación prejudicial, generando con esto que todos los operadores jurídicos se inserten en el sistema jurídico comunitario de una manera adecuada. (énfasis añadido).

8. Finalmente, el mismo criterio fue plasmado en el proceso 149-JP-2011,⁷ en el que el TJCA dispuso:

Tal como se mencionó anteriormente, el requisito de la solicitud de interpretación prejudicial, teniendo en cuenta la aplicación inmediata y el efecto directo de la normativa comunitaria andina, entra a formar parte de la normativa procesal nacional de manera inmediata y automática. **Su incumplimiento acarrearía la nulidad de la sentencia y entraría a ser parte integrante de las causales de nulidad previstas en la normativa interna**. Es importante recordar que la violación de las normas procesales es la base para

que las causales de nulidad de un laudo arbitral en Colombia serían taxativas, y que la falta de solicitud de interpretación prejudicial por parte del tribunal arbitral al TJCA no se enmarcaría en ninguna de dichas causales. Posteriormente, pasó a conocimiento del TJCA en una acción de incumplimiento.

⁶ El caso originó de un proceso arbitral entre dos compañías de telecomunicaciones en Colombia, siendo una de ellas pública. Luego de emitido el laudo arbitral, una de las empresas demandó la nulidad de laudo arbitral empleando argumentos de derecho comunitario. Motivo por el cual, el Consejo de Estado de la República de Colombia elevó en consulta al TJCA, lo que derivó en el pronunciamiento aquí expuesto.

⁷ La resolución en este proceso también tiene como origen una solicitud de interpretación prejudicial solicitada por la Corte Suprema de Justicia de la República de Perú. Sin embargo, el caso no se originó de una cuestión arbitral, sino judicial.

alegar una violación al “derecho al debido proceso”. De conformidad con las figuras procesales internas, cualquiera de las partes de un litigio en donde el juez de única o última instancia no hubiera solicitado la interpretación prejudicial, podrá alegar la nulidad o invalidez de la sentencia de conformidad con las vías procesales internas: recursos extraordinarios de revisión, casación, etc. (énfasis añadido).

9. Por todo lo anterior, estando de acuerdo con la sentencia 1644-19-EP/25, preciso que la Corte no ha zanjado lo antedicho en virtud de la forma en la que se plantearon los cargos de la demanda. Empero, si el no consultar al Tribunal Andino de Justicia, cuando sea mandatorio, es una casual adicional de nulidad a las taxativas del artículo 31 de la LAM, es un tema pendiente y que seguramente deberá ser dilucidado a futuro por este Organismo de control constitucional.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE



Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 1644-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 14:34; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 1644-19-EP/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con profundo respeto a la jueza ponente y a los jueces que votaron a favor de la sentencia 1644-19-EP/25 (“**sentencia**”), expreso mi desacuerdo con lo resuelto y, sobre la base del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado sobre la base de las razones que expongo a continuación.
2. El caso se originó en un proceso arbitral entre el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL (“**CONECEL**”) y la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (“**ARCOTEL**”). En la acción de nulidad, CONECEL planteó que el tribunal arbitral habría incurrido en indebida motivación y en inobservancia del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.
3. El presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**presidente de la CP**”) desechó la acción de nulidad debido a que “está supeditad[a] exclusivamente a las causales previstas en el artículo 31 de la LAM” y no constituye “un recurso de apelación o cualquiera otra vía que habilite al juez para conocer el fondo de la controversia, o sobre el contenido de la decisión o calificar los criterios, motivaciones o interpretaciones expuestas por el tribunal arbitral”.
4. Contra dicha decisión, CONECEL presentó una acción extraordinaria de protección fundamentada en:
 - 4.1. Que el presidente de la CP vulneró su derecho a la seguridad jurídica al haber desechado la acción de nulidad “aduciendo que la indebida motivación no es causa de nulidad de un laudo arbitral”.
 - 4.2. Que el presidente de la CP vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgada con observancia del trámite propio de cada procedimiento y a la seguridad jurídica al haber desconocido que, de conformidad con el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, la omisión de solicitud de una interpretación prejudicial por parte de los tribunales arbitrales genera nulidad del laudo.
 - 4.3. En subsidio, que el tribunal arbitral vulneró **(i)** su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque esta fue “indebida” y **(ii)** su derecho al debido

proceso en la garantía de ser juzgada con observancia del trámite propio de cada procedimiento y por un juez o jueza competente, pues aplicó en su laudo normativa comunitaria andina, sin haber solicitado la interpretación prejudicial de dicha normativa al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (“TJCA”).

5. La sentencia emitida por el Pleno de la Corte Constitucional desestimó el cargo resumido en el párrafo 4.1 *ut supra* al considerar que este se fundamentó en la inobservancia de un criterio de la Corte Constitucional que no constituye un precedente. Estoy de acuerdo con dicha conclusión. Por otro lado, la sentencia descartó el cargo sobre la indebida motivación del laudo (párrafo 4.3, (i) *ut supra*) por versar sobre la corrección normativa y fáctica de dicha decisión y sobre el mérito de la controversia original, cuestión con la que concuerdo.
6. Ahora bien, respecto de los cargos identificados en los párrafos 4.2 y 4.3 (ii) *ut supra*, la sentencia emitida por el Pleno formuló el siguiente problema jurídico: ¿La presidencia de la Corte Provincial y el tribunal arbitral omitieron el deber de solicitar la interpretación prejudicial de normativa comunitaria al TJCA ocasionando la lesión del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes?
7. Desde mi punto de vista, la sentencia debió formular dos problemas jurídicos separados para evaluar: (i) por un lado, la conducta del presidente de la CP al haber resuelto que la alegada omisión del tribunal arbitral –falta de remisión de una solicitud de interpretación prejudicial al TJCA— no constituía una causal de nulidad; y, (ii) por otro, la conducta del tribunal arbitral al no haber remitido tal solicitud previo a dictar el laudo.
8. Para abordar la primera cuestión, estimo que la sentencia emitida por el Pleno debió partir reconociendo que la Corte Constitucional, a partir de 2019,¹ ha sostenido de forma reiterada que las causales de nulidad de laudo son taxativas y que este medio de impugnación no puede ser fundamentado en “causales análogas, atípicas, innominadas, pactadas libremente, y en general que no se encuentren contempladas en el artículo 31 de la LAM”.² Asimismo, ha precisado que “todo agotamiento de la acción de nulidad por fuera de las causales taxativas previstas [en el artículo 31 de la LAM] debe ser tenido por un agotamiento inoficioso”.³ Incluso, la Corte, en su sentencia 327-19-EP/24, indicó:

¹ CCE, sentencia 323-13-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párrs. 27-29.

² CCE, sentencia 327-19-EP/24, 2 de mayo de 2024, párr. 69.1.

³ *Ibid.*, párr. 69.2. Ver también CCE, sentencia 31-14-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 40.

69.3. Si una acción de nulidad es interpuesta por causales no contempladas en el artículo 31 de la LAM (tales como falta de motivación del laudo arbitral o falta de competencia del tribunal arbitral), la autoridad judicial superior que tenga competencia para el conocimiento de esta acción, no le corresponde pronunciarse sobre el fondo de dicha alegación, al contrario, debe desestimar la acción garantizando el trámite propio y el objeto de la acción de nulidad.

9. A la luz de dicha jurisprudencia, considero que, para responder al cargo formulado por CONECEL, el Pleno debió:

9.1. Analizar si las causales de nulidad de laudo arbitral —que hasta ahora han sido entendidas como taxativas— podrían admitir, o no, una ampliación a fin de considerar que la falta de remisión de una solicitud de interpretación prejudicial al TJCA por parte del tribunal arbitral también ocasiona la nulidad del laudo.

9.2. De arribar a esa conclusión, al Pleno le habría correspondido hacerse cargo, de forma explícita y argumentada, de los precedentes contruidos en las sentencias 323-13-EP/19 y 31-14-EP/19 y evaluar la posibilidad de reconocer a esta como una excepción a la taxatividad de las causales de nulidad de laudo arbitral que, como tal, les correspondería conocer a las presidentas y presidentes de las respectivas cortes provinciales.

9.3. Por otro lado, si el Pleno consideraba que la taxatividad de las causales de nulidad de laudo arbitral no permite excepciones, debió abordar la cuestión descrita en el numeral (ii) del párrafo 7 *ut supra* y, para el efecto:

9.3.1. Determinar si la omisión de solicitud de interpretación prejudicial al TJCA por parte de los tribunales arbitrales es una cuestión relacionada con el ejercicio de derechos constitucionales que pueda ser revisada por la Corte Constitucional a través de acción extraordinaria de protección o;

9.3.2. Establecer que, por el contrario, aquello excede las competencias de esta Corte y, por lo tanto, corresponde a las partes ejercer las acciones previstas en el ordenamiento jurídico para el efecto.

10. En conclusión, considero que el análisis de la sentencia se centró únicamente en determinar que la Corte Constitucional no tiene competencia para pronunciarse sobre si el presidente de la CP y el tribunal arbitral debían solicitar al TJCA una interpretación prejudicial. De esa forma, la decisión desconoce el núcleo del problema jurídico que a mi criterio correspondía plantear en función de la demanda y omite resolver una cuestión esencial que habría otorgado certezas respecto del desarrollo

jurisprudencial de esta Corte sobre la acción de nulidad de laudos arbitrales. Por esa razón, expreso mi disenso.

DANIELA
SALAZAR
MARIN

Digitally signed
by DANIELA
SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1644-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 11 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:27; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

164419EP-7a6ce

**Caso Nro. 1644-19-EP**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 293-20-EP/25
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 06 de febrero de 2025

CASO 293-20-EP

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

SENTENCIA 293-20-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación en un proceso de acción de protección en el cual se alegó una vulneración al principio de paridad. Se concluye que la sentencia de apelación no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación ya que, con independencia de la corrección o incorrección de la decisión, sí existió un análisis de los derechos alegados como vulnerados en la acción de protección.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes del proceso de origen

1. El 26 de septiembre de 2019, la Defensoría del Pueblo presentó una acción de protección en contra de Luis Barona Ledesma, alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cevallos (“**GAD Cevallos**”); Carlos Velásquez Flores, procurador síndico del mismo cantón; y, en contra de los concejales Mario Aguilar Martínez, Geovanny Cáceres Prado, Walter Jácome Barona y Carlos Soria Ramírez. La demanda se presentó a favor de la entonces concejala Katherine Lizbeth Guevara Guevara como persona afectada, al haberse elegido a un hombre para el cargo de vicealcalde, y no a una mujer, de acuerdo con el principio de paridad. El proceso en primera instancia fue signado con el número 18335-2019-00533.¹
2. El 21 de octubre de 2019, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Quero (“**Unidad Judicial**”) resolvió aceptar la acción de protección propuesta y declaró la vulneración del derecho de la concejala Katherine Lizbeth Guevara Guevara a la seguridad jurídica, en relación con el principio de paridad de género en la participación política de las personas. Como reparación, en lo principal, dispuso que se realice una nueva elección. Frente a ello, la parte accionada solicitó la aclaración y ampliación de la sentencia, lo cual fue negado mediante auto de 31 de octubre de 2019.

¹ Al aceptarse la demanda a trámite mediante auto de 3 de octubre de 2019 se notificó al Procurador General del Estado, quien compareció al proceso desde la audiencia de primera instancia.

3. En contra de la decisión de 21 de octubre de 2019, el GAD Cevallos y la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de apelación de forma independiente. El proceso en apelación se signó con el número 18111-2019-00036.
4. El 13 de diciembre de 2019, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (“**Sala Provincial**”) resolvió aceptar los recursos de apelación, negar la acción de protección y revocar la sentencia subida en grado.
5. El 11 de enero de 2020, los expedientes 18335-2019-00533 y 18111-2019-00036 fueron ingresados a la Corte Constitucional, y fueron signados con el número 74-20-JP. El 18 de mayo de 2020, el caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP (junto con otras causas acumuladas).
6. El 9 de enero de 2025, en el marco de las referidas causas acumuladas, el Pleno de la Corte Constitucional dictó la sentencia 1041-19-JP/25 estableciendo la transgresión del principio de paridad; reconociendo la vulneración de los derechos a la igualdad material y a la no discriminación de las mujeres en el ejercicio de su derecho a la participación en la vida pública; y, estableciendo una regla para la operativización del principio de paridad. Además, en la referida sentencia, la Corte estableció que las decisiones de la sentencia no llegan a “modificar las situaciones jurídicas de las partes en conflicto”, por lo que declaró que las decisiones adoptadas “no surtirán efectos para los casos concretos, sin perjuicio de los precedentes que los fundamentos de tales decisiones pudieren sentar”.

1.2. Antecedentes de la acción extraordinaria de protección

7. El 13 de enero de 2020, representantes de la Defensoría del Pueblo (“**entidad accionante**”) presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia de 13 de diciembre de 2019 (“**sentencia impugnada**”). La causa fue signada con el número 293-20-EP y, tras el sorteo realizado en sesión de Pleno de 4 de marzo de 2020, su competencia radicó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
8. El 2 de julio de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador² admitió a trámite la causa, y dispuso que la Sala Provincial remita su informe de descargo, el cual no fue presentado.

² Conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín.

9. Mediante providencia de 17 de enero de 2025, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, e insistió a la Sala Provincial que remita su informe de descargo en el término de tres días. El 22 de enero de 2025, Pablo Miguel Baca Acosta, juez de la Sala Provincial presentó su informe de descargo.

2. Competencia

10. 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 entidad accionante

11. La entidad accionante señala que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso y defensa al transgredirse la garantía de motivación al no pronunciarse sobre los derechos constitucionales alegados en la acción de protección. Menciona que, en particular, “no existe pronunciamiento alguno, sobre la aplicación inmediata del principio de paridad y derecho a la igualdad y no discriminación, y solo se menciona los artículos 57 literal (o) y 317 del COOTAD sin indicar su contenido”.
12. Agrega que esto conllevó a que se vulnere el principio de favorabilidad en un contexto de discriminación histórica para las mujeres. Además, sostiene que la sentencia impugnada transgredió el derecho a la aplicación directa e inmediata de la Constitución y tratados internacionales (art. 11 núm. 3 y art. 426), el derecho a la progresividad de derechos y no regresión (art. 11 núm. 8), el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75), el derecho a la seguridad jurídica (art. 82); y, que se inobservó el art. 436 numerales 1 y 6 que disponen que la jurisprudencia de la Corte Constitucional es vinculante para todos los operadores de justicia. Señala que esto muestra también la afectación al derecho a la igualdad, así como muestra el incumplimiento de acciones afirmativas y del deber de dar atención prioritaria. En función de ello, solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

13. En el informe de descargo, Pablo Miguel Baca Acosta, juez de la Sala Provincial señala que los otros miembros del tribunal ya no se encuentran en funciones. Luego de escribir lo resuelto en la sentencia impugnada, el juez menciona que no se han

vulnerado los derechos a la defensa, seguridad jurídica ni motivación. Describe los cargos alegados en la demanda de acción extraordinaria de protección y sostiene que estos:

[...] tienen relación directa con la cuestión de fondo, es decir con la aplicación o inaplicación del derecho material constitucional, y nada tienen que ver con las garantías básicas del debido proceso, que se deben analizar en relación con el derecho procesal constitucional, que como tal es ajeno a la corrección o incorrección jurídica de lo decidido en el fondo.

14. En función de ello, solicita que se niegue la acción extraordinaria de protección y se declare que no se vulneraron los derechos constitucionales.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. Conforme lo señalado en el párrafo 11 *supra*, la entidad accionante sostiene que se vulneró la garantía de motivación dado que no habría existido un pronunciamiento sobre los derechos constitucionales que fueron alegados en la acción de protección. Siendo así, para contestar lo alegado se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al no haber realizado un análisis sobre la vulneración de los derechos?**
16. A su vez, según lo descrito en el párrafo 12 *supra*, en la demanda de acción extraordinaria de protección se presentan diversos argumentos relacionados con la controversia de origen y con la manera en que se debía haber resuelto la causa. Para la entidad accionante, entre varias cuestiones, se debía considerar la favorabilidad y progresividad de derechos, la aplicación directa de la Constitución y de los tratados internacionales, así como las acciones afirmativas que buscan frenar la discriminación histórica en contra de las mujeres. Estos argumentos están relacionados con la inconformidad y no proceden analizarse a través de una acción extraordinaria de protección.³ Siendo así, esta Corte no planteará un problema jurídico sobre ello, y limitará su análisis a las alegadas acciones y omisiones directas e inmediatas de la autoridad judicial, en función del problema jurídico establecido en el párrafo 15 *supra*.

³ Solo excepcionalmente y de oficio, la Corte en acciones extraordinarias de protección podría resolver asuntos de la controversia de origen a través de un análisis de mérito que se realiza luego de verificar el cumplimiento ciertos requisitos (CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55 y 56).

5. Resolución del problema jurídico

5.1 ¿La Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al no haber realizado un análisis sobre la vulneración de los derechos?

17. El artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución establece que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas.⁴ La Corte ha determinado que el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación se vulnera cuando la argumentación de una decisión judicial es inexistente, insuficiente o aparente.⁵
18. La Corte ha establecido que una decisión judicial está suficientemente motivada cuando contiene: (i) una fundamentación fáctica y (ii) una fundamentación normativa suficiente. Además, (iii) en procesos de garantías jurisdiccionales y, particularmente, en la acción de protección, el estándar requiere que las autoridades judiciales, por regla general, realicen un análisis sobre la real vulneración de los derechos constitucionales que se alegan como transgredidos en contraste con la ocurrencia de los hechos del caso.⁶ Si en dicho análisis, se determina que no se vulneraron derechos constitucionales, sino que más bien el conflicto es de índole infraconstitucional, les corresponde a las autoridades judiciales determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias para la resolución del conflicto.
19. Por lo que, a continuación, se verificará si la Sala Provincial realizó el análisis de los derechos que se alegaron vulnerados en la acción de protección.
20. En el caso concreto, se verifica que, en la acción de protección, la entidad accionante alegó que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica al desconocerse el artículo 61 y 65 de la Constitución que establece la obligación de designar y nominar a cargos de

⁴ “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas.

No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no

se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones

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

⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103.1 y 103.2. Además, CCE, sentencia 1956-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párr. 24.

la función pública, en virtud del principio de paridad. Menciona que esto también consta en el artículo 317 del Código Orgánico de Organización Territorial (“COOTAD”). Además, sostuvo que se vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación, en su dimensión material o sustancial, ya que se debían propiciar medidas concretas de paridad para que se equipare las condiciones de las mujeres en el acceso a estos cargos. Asimismo, la entidad accionante señaló que la paridad es una obligación estatal reconocida en tratados internacionales, tal como se reconoce en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

21. Al respecto, en la sentencia impugnada, la Sala Provincial determinó que:

[...] no cabe una revisión de la historia de la participación política de la mujer en el Ecuador, sino la determinación de si en el artículo 317 del COOTAD se establece un principio de paridad de género, si se observó o no el mandato legal y si por consecuencia de ello, en la elección del Vicealcalde del GADMC se vulneró el derecho a la igualdad legal y a la material, con incidencia discriminatoria a la supuesta Afectada, así como el de la seguridad jurídica, según sostienen los Legitimados activos.

22. Previo al análisis específico del caso, la Sala Provincial señaló que los instrumentos jurídicos como los tratados internacionales no establecen “un sistema electoral específico, sino el derecho a votar y ser votado”. En particular, determinó que el artículo 7 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (“CEDAW”)⁷ no es aplicable ya que:

[...] en el relato fáctico de la demanda no se hace alusión alguna a que en la elección de Vicealcalde del GADMC, a la presunta afectada se le hubiere denegado el derecho al voto ni a ser elegida en elecciones y referéndums públicos, conforme el literal a), puesto que versa sobre una falta de designación dentro de un organismo Municipal, donde ocupa ya un cargo público y debe ejercer la función de Concejala, habiendo accedido a él luego de haber participado en elecciones generales, sin que hubiere objeción alguna del proceso, porque se le ha respetado todos sus derechos y los principios de paridad y alternabilidad, que es el campo para el que están legislados los mimos [sic]; tampoco hay alusión sobre participación en las organizaciones y asociaciones citadas en el literal c), razón por la que no se justifica la invocación de la norma.

⁷ Art. 7.- “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”.

- 23.** Para realizar el análisis del caso concreto, la Sala Provincial realizó consideraciones sobre el alcance del derecho a la igualdad y no discriminación, y mencionó que no le corresponde formular acciones afirmativas ya que ello es competencia del legislador. En específico, sobre la paridad, sostuvo que, si bien existe la obligación de actuar para que exista una representación equitativa, las medidas de acción afirmativa deben cumplirse como garantía normativa y el juzgador constitucional no está en capacidad de crearlas en función de lo previsto en el ordenamiento jurídico.
- 24.** En función de esos criterios, la Sala Provincial señaló que, en el caso, la alegación se centra en el incumplimiento del artículo 317 el COOTAD y que, de la revisión de los hechos probados, se refleja que en la elección se actuó conforme esa normativa ya que:

Como se trata de un Concejo Municipal, se ha procedido a elegir, de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo, esto es el Vicealcalde, en la persona del concejal Soria Ramírez Carlos, luego de que el Presidente de dicho órgano ha solicitado que se mocionen candidaturas, recibiendo como respuesta una sola efectuada por el Concejal Aguilar Mario en la persona del señor Soria Ramírez Carlos, por ser el concejal [sic] con mayor número de votación y por la labor desempeñada como Presidente del barrio 29 de Abril y por ser Cevallense, procediéndose a la votación tras no tener respuesta de si hay otra moción, de cuyo acto ha resultado electo casi por unanimidad, en vista de que el Alcalde no ha votado. Esta voluntad se ha aprobado mediante resolución, se ha designado al Vicealcalde [...].

En este acto, la supuesta Afectada ha realizado un voto razonado, afirmando: ‘... después de haber analizado la voluntad de la gente, he decidido realizar una encuesta tomando como muestra, cerca de 40 casas, en donde en su mayoría están de acuerdo que se respete la voz del pueblo y también tomando en consideración mi voto, mi voluntad y la voluntad sobre todo de la gente, es apoyar a la moción presentada por el Sr. Concejal Mario Aguilar’.

- 25.** Con base en ello, señaló que la concejala “ha tenido derecho a la participación pero no ha sido nominada para el cargo, por cuanto se ha mocionado únicamente al candidato que ha sido mejor ‘votado’ de los cinco, es decir, el que ha recibido el mayor apoyo popular, hecho con el que ella ha estado conforme y por el que ha decidido su voto a favor de aquel, sin su oposición”.
- 26.** Así, la Sala Provincial consideró que se cumplió con el objeto de elección en igualdad de condiciones “sin que haya sido posible entrar a una designación paritaria, que ya no sería elección como se ha legislado, sino imposición, en atención a que la norma supuestamente inaplicada no es impositiva para todos los casos, puesto que [...], está vinculado con el derecho a tomar decisiones en debate, con el de igualdad y el de participar en la democracia representativa”. Por lo que estimó que se ha considerado la igualdad en respeto del derecho de participación y “se ha abierto la posibilidad de

que aquella [la concejala] sea nominada como candidata a ocupar tal dignidad” y que designarla como vicealcaldesa no es una exigencia que “se ha legislado como obligatoria” ni que se “prevé en el artículo 317 del COOTAD”.

- 27.** Respecto de esa argumentación, agregó que la elección de la mujer como vicealcaldesa restringiría el derecho a elegir y ser elegido de los demás concejales y que existiría discriminación “si no se hubiera acatado la equidad de género en la composición de las listas pluripersonales que, en el caso no se ha producido”. Con base en ello, concluyó:

Visto así el asunto, la presunta Afectada no ha sido discriminada, por cuanto ella ha participado en el acto electoral sin oponer reparo alguno en uso de su autonomía de voluntad, aparte de que no hay norma que obligue a observar lo que los Legitimados activos reclaman, según se desprende de las opiniones vinculantes en el ámbito infraconstitucional por la Procuraduría General del Estado [...]

La oposición a la pretensión de los Legitimados activos por parte del Abogado de la Procuraduría General del Estado, refleja que se ha producido una situación ambigua en el caso, en vista de que una Entidad estatal [sic], la Defensoría del Pueblo acciona por una presunta violación del derecho a la seguridad jurídica, por un alegado incumplimiento de norma, mientras otra institución pública, la Procuraduría General del Estado, se opone con base a criterio vinculante, por tratarse de la interpretación de una norma infraconstitucional.

- 28.** Añadió que esto evidencia que tampoco hay una vulneración a la seguridad jurídica y que, más bien, en función del análisis expuesto, se refleja que el cuestionamiento de la inaplicación de una norma infraconstitucional corresponde a una controversia contenciosa administrativa, y que el juez constitucional no es competente para dejar sin efecto un acto electoral o designar de forma directa a la vicealcaldesa.
- 29.** Del análisis expuesto, se observa que la Sala Provincial sí se pronunció sobre los derechos que se alegaron vulnerados, explicando las razones para estimar que no se vulneró la paridad ni los derechos a la igualdad y no discriminación, participación y seguridad jurídica. En particular, para la Sala Provincial, no existía una norma clara que establezca la obligación de actuar como lo pretendido, la propia concejala emitió un voto razonado en el que expresó el apoyo a la candidatura de quien fue elegido vicecalde, y la actuación de la entidad accionada se adecuó al ordenamiento jurídico y en respeto de una elección democrática sin que, a su criterio, se evidencie la vulneración de los derechos alegados.
- 30.** De esta manera, se evidencia que la Sala Provincial sí realizó un análisis de la vulneración de derechos alegada en la acción de protección, sin que se identifique una transgresión al derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

31. Esta Corte recuerda que el análisis de motivación no implica una verificación de si las razones dadas en la decisión impugnada son correctas o adecuadas para el conflicto de origen. En este caso, este Organismo se ha limitado a identificar si la decisión judicial impugnada cuenta con motivación suficiente, lo cual no implica una validación de lo resuelto en la referida decisión.

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 **293-20-EP**.
- Disponer la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen.
- Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 293-20-EP/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría, la sentencia 293-20-EP/25, mediante la cual se resolvió la acción extraordinaria planteada por representantes de la Defensoría del Pueblo (“**entidad accionante**”), en contra de la sentencia emitida el 13 de diciembre de 2019 por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (“**Sala**”) dentro de las causas 18335-2019-00533 y 18111-2019-00036.¹ No estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte en esta causa y, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente presento las razones de mi discrepancia en este voto salvado.

2. Análisis

2. La sentencia aprobada se trató de una acción extraordinaria de protección proveniente de una acción de protección en la que se trató la vulneración a la seguridad jurídica, en relación con el principio de paridad de género en la participación política de las personas en el contexto de la elección de vicealcalde del GAD de Cevallos. La sentencia de mayoría desestimó la acción extraordinaria de protección.
3. En mi criterio, la sentencia impugnada no fue motivada de manera suficiente, pues no cumplió con el análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales. Los jueces de la Sala se limitaron a considerar que los instrumentos jurídicos como los tratados internacionales no establecen “un sistema electoral específico, sino el derecho a votar y ser votado”. A juicio de las autoridades judiciales, sobre el alcance del derecho a la igualdad y no discriminación “no le correspond[ía] formular acciones afirmativas ya que ello es competencia del legislador, [y, por tanto, no habría] sido posible entrar a una designación paritaria, que ya no sería elección como se ha legislado, sino imposición”. Así mismo, consideró que Katherine Guevara, al votar a favor de la única moción realizada por uno de los Concejales para apoyar la candidatura de otro de sus compañeros Concejales, “ha tenido derecho a la participación, pero no ha sido nominada para el cargo, por cuanto se ha mocionado únicamente al candidato que ha sido mejor ‘votado’ de los cinco”, sin tomar en consideración que Katherine era la única mujer del Concejo.

¹ Conforme lo señalado por la decisión de mayoría en los párrafos 1 y 5.

4. De esto último se evidencia que los jueces de la Sala no analizaron las vulneraciones de derechos alegadas y simplemente se limitaron a mencionar la existencia de una única moción en el proceso de elección y si la accionante tuvo acceso al voto. Sin embargo, el estándar de motivación en materia de garantías es significativamente más exigente en la revisión del tercer elemento de la motivación, en comparación con el análisis aplicado en los procesos ordinarios. Esto, por cuanto es necesaria la verificación de la real ocurrencia de la vulneración de derechos, particularmente de las alegadas vulneraciones a la igualdad y a la participación paritaria.
5. Tampoco considero que resulte congruente rechazar una acción extraordinaria de protección que proviene de un caso de acción de protección revisado por la Corte en la sentencia 1041-19-JP/25 y en el que se declaró la vulneración del derecho a la igualdad material y el principio de paridad. En este escenario, no sería consistente señalar que la sentencia impugnada está motivada de manera suficiente.

3. Decisión

6. Consecuentemente, la acción extraordinaria de protección debió ser aceptada, declararse la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, dejar sin efecto la sentencia impugnada y disponer que, previo sorteo, una nueva conformación conozca el recurso de apelación.



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 293-20-EP fue presentado en Secretaría General el 17 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:35; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 293-20-EP/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. En sesión ordinaria de 6 de febrero de 2025, el Pleno de la mayoría de la Corte Constitucional resolvió la acción extraordinaria de protección propuesta dentro del caso 293-20-EP (“**sentencia de mayoría**”). Con respeto a la decisión de la mayoría, considero necesario formular mi voto salvado porque la sentencia impugnada en dicha acción se dejó sin efecto a través de la sentencia de revisión 1041-19-JP/25.

1. Sobre la sentencia de revisión 1041-19-JP/25

2. El 9 de enero de 2025, mediante la sentencia de revisión 1041-19-JP/25, el Pleno de la Corte Constitucional declaró la transgresión del principio de paridad y la vulneración al derecho a la igualdad real en varios procesos de acción de protección, uno de los cuales corresponde al caso materia de la presente acción extraordinaria de protección. Al respecto, emití un voto salvado en el caso de revisión por diversas razones de índole procesal y conceptual. Una de las principales se relaciona precisamente con la confusión que provoca dicho fallo por sus efectos y por la falta de cumplimiento de los requisitos para que se revisaran los casos de origen. La falta de claridad jurídica de dicho fallo tuvo como consecuencia que implícitamente se dejaran sin efecto las sentencias de origen, cuestión que explicaré a continuación.
3. La acción de protección 18335-2019-00533¹ se signó en revisión con el número 74-20-JP y se acumuló al caso 1041-19-JP. En la sentencia 1041-19-JP/25, la mayoría de la Corte resolvió reabrir todos los procesos de origen acumulados y examinarlos, para lo cual, por efectos prácticos, nombró al caso *sub judice* como “caso P”.² Mientras tanto, la Defensoría del Pueblo había presentado una acción extraordinaria de protección respecto de la sentencia de apelación emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua el 13 de diciembre de 2019 dentro del caso 18111-2019-00036. Este caso se admitió a trámite y se signó con el número 293-20-EP.
4. Ahora bien, cuando se aprobó la sentencia 1041-19-JP/25, se dejó implícitamente sin efecto la decisión impugnada en la acción extraordinaria de protección 293-20-EP por las siguientes razones:

¹ Cabe aclarar que la acción de protección previamente identificada, fue signada con el número 18111-2019-00036 en instancia de apelación.

² Ver, CCE, sentencia 1041-19-JP/25, 9 de enero de 2025, acápite 1.1.16.

- 4.1. En el párrafo 81 de la sentencia 1041-19-JP/25 se analizaron los “hechos probados” dentro del caso 18335-2019-00533. Aquello evidencia que se examinaron las cuestiones propias del fondo de la controversia, por lo que, el Organismo consideró necesario identificar los hechos que se probaron a lo largo del proceso para dictar una nueva sentencia.
- 4.2. Posteriormente, se analizó la presunta transgresión del principio de paridad y, en consecuencia, la vulneración del derecho de las mujeres a la igualdad material o real. En el **decisorio 1 del fallo 1041-19-JP/25** se declaró la vulneración a los referidos principio y derecho, pues se “[d]eclar[ó] la transgresión del principio de paridad y, en consecuencia, la vulneración del derecho de las mujeres a la igualdad material o real en el ejercicio de su derecho a la participación en la vida pública en los siguientes casos [...] 74-20-JP (P) [...]”. Esto evidencia que la sentencia impugnada en la acción extraordinaria de protección 293-20-EP fue reemplazada por el fallo de revisión, ya que la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua aceptó el recurso de apelación interpuesto en su decisión de 13 de diciembre de 2019 –alegando que no existió vulneración de derechos–. En cambio, el Organismo aceptó la acción de protección de origen al declarar la transgresión del principio de paridad y del derecho a la igualdad.
- 4.3. En consecuencia, la sentencia de 13 de diciembre de 2019 emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua dejó de existir en el plano jurídico al ser reemplazada por la sentencia de revisión.
- 4.4. Lo anterior se refuerza, además, con el decisorio del fallo 1041-19-JP/25, el cual estableció medidas de reparación para las causas revisadas, incluyendo al caso P, lo que da cuenta que sí se pronunció sobre los casos concretos. Entre dichas medidas, dispuso que los GADs accionados -entre ellos el del caso P- publiquen la sentencia en sus sitios web oficiales y la difundan en sus redes sociales oficiales durante un período de un año.³
5. En función de lo expuesto, considero que no era posible analizar la acción extraordinaria de protección en el caso 293-20-EP, pues la sentencia originalmente impugnada dejó de existir en el plano jurídico al ser reemplazada por el fallo de

³ Concretamente, el decisorio 3 de la sentencia ordenó “3. Disponer a los GAD accionados en los casos A al FF –excepto en el S– que publiquen esta sentencia en sus sitios web oficiales y las difundan en sus redes sociales oficiales por el período de un año. El seguimiento de esta difusión deberá ser realizado por la Asociación de Municipalidades del Ecuador, misma que, semestralmente deberán remitir un informe de cumplimiento a esta Corte”.

revisión 1041-19-JP/25. Así, se debió proceder como en situaciones similares y rechazar la garantía por falta de objeto.⁴

6. Finalmente, considero que lo sucedido pone de manifiesto la necesidad de que la Corte emita sentencias con mayor precisión. Es fundamental que sus decisiones sean claras respecto a si dejan sin efecto o no fallos mediante el proceso de revisión, así como que sea cuidadosa con los efectos que se da, aquello con el propósito de brindar certeza y seguridad jurídica a las partes procesales.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2025.02.26
12:12:53 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 293-20-EP fue presentado en Secretaría General el 18 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 16:37; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁴ CCE, sentencia 2790-19-EP/23, 01 de noviembre de 2023 y sentencia 2237-19-EP/23, 24 de mayo de 2023.

Voto salvado**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 293-20-EP/25****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 3250-19-EP/25 (“**sentencia**”), emitida en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 06 de febrero de 2025.
2. La sentencia de mayoría examinó la acción extraordinaria de protección presentada por la Defensoría del Pueblo en representación de Katherine Lizbeth Guevara Guevara como persona afectada (“**accionante**”). Dicha acción impugnó la sentencia expedida el 13 de diciembre de 2019 por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (“**Sala provincial**”).
3. La accionante sostuvo que la Sala Provincial no aplicó el principio de paridad al analizar la causa de origen, pese a que la exclusión estructural de las mujeres en el ámbito político exigía un análisis reforzado en la sentencia de acción de protección.
4. En su fallo, la mayoría de este Organismo desestimó la demanda de la entidad accionante. A su criterio:

Del análisis expuesto, se observa que la Sala Provincial sí se pronunció sobre los derechos que se alegaron vulnerados, explicando las razones para estimar que no se vulneró la paridad ni los derechos a la igualdad y no discriminación, participación y seguridad jurídica. En particular, **para la Sala Provincial, no existía una norma clara que establezca la obligación de actuar como lo pretendido**¹ (énfasis añadido).

5. Con el debido respeto que merece el fallo de mayoría, discrepo de su conclusión. Para ello, fundamentaré mi voto en dos elementos centrales de mi discordancia, el primero relativo a cómo, desde mi punto de vista, el análisis la sentencia no cumple con el criterio de suficiencia exigido para las garantías constitucionales. En tanto, el segundo es relativo a la obligación que tienen las autoridades judiciales de aplicar la perspectiva de género en los casos que resuelvan y que estén relacionados con temas en los que, presuntamente, se hayan violentado derechos de mujeres. Para este efecto, en un

¹ Ver sentencia de mayoría, párr. 29.

primer momento, expondré brevemente los hechos que dieron origen a la acción de protección para luego desarrollar los puntos de mi discrepancia.

a. De los hechos que dieron origen a la acción de protección

6. En las elecciones seccionales de 24 de marzo de 2019, Luis Barona Ledesma fue elegido alcalde del cantón Cevallos de la provincia de Tungurahua para el periodo 2019-2023. En la sesión inaugural del 15 de mayo del 2019, se conformó el Concejo Municipal y se eligió a Carlos Soria Ramírez como vicealcalde. Posteriormente, la Defensoría del Pueblo presentó una acción de protección en representación de Katherine Lizbeth Guevara Guevara, impugnando la elección del vicealcalde. Argumentó que la resolución adoptada por el Concejo Municipal en esa sesión vulneró varios derechos constitucionales, especialmente, el principio de paridad.

b. Del análisis de suficiencia de la sentencia de la Sala Provincial

7. Esta Corte Constitucional ha establecido que el criterio rector para analizar un cargo de presunta vulneración de la garantía de la 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,² y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.³
8. Asimismo, este Organismo ha reconocido que, en acciones de protección la estructura mínimamente completa incluye, además, (iii) un análisis que verifique la existencia o no de vulneraciones de derechos.⁴ Lo que introduce el elemento (iii) es que la suficiencia de la motivación – es decir, de las fundamentaciones fáctica y jurídica – deben observar un estándar elevado (reforzado) en el caso de sentencias dictadas en garantías jurisdiccionales. Es decir, para que una sentencia de este tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso un desarrollo argumentativo –en lo fáctico y en lo normativo- en grado tal que dé cuenta de la “real existencia o no de vulneraciones a

² Respecto a la fundamentación normativa, este Organismo ha indicado que la decisión no puede limitarse a citar normas, sino que “debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”. CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 46 y 61.1; CCE, sentencia 658-17-EP/23, 9 de febrero de 2023, párr. 18.

³ Sobre la fundamentación fáctica, se ha señalado que “debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”. CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

⁴ *Ibid.*, párr. 28 y 103.1 Cabe señalar que, de conformidad con el párr. 103.2 de la sentencia 1158-17-EP/21, este tercer criterio tiene relación con la congruencia frente al Derecho, en el sentido de que se apunta “a reforzar la tutela de derechos fundamentales a través de la exigencia de que, al resolver un determinado problema jurídico, el juez conteste a determinadas cuestiones” que, en el caso de garantías jurisdiccionales, se trata de la obligación de realizar un análisis para verificar la existencia o no de violación de derechos constitucionales.

derechos fundamentales”. Por tanto, en la motivación relativa a garantías jurisdiccionales es necesario comprobar que las autoridades judiciales hayan brindado una respuesta a las vulneraciones de derechos que han sido alegadas por la parte accionante.

9. En el caso objeto en análisis, en la demanda de acción de protección, la Defensoría del Pueblo propuso como derechos vulnerados: la seguridad jurídica al desconocer el artículo 61 y 65 de la Constitución, la igualdad y no discriminación en su dimensión material o sustancial y el principio de igualdad con criterios de equidad y paridad de género en la participación política de las mujeres.
10. Frente a la alegación de la accionante, la Sala Provincial estructura su análisis en dos aspectos: primero, desarrolla las bases teóricas sobre la procedencia, historia y objeto de la acción de protección, incorporando un enfoque con perspectiva de género sobre los derechos políticos, la igualdad y no discriminación, el principio de paridad y el derecho a la seguridad jurídica.
11. Segundo, examina el caso concreto y, para aceptar el recurso de apelación y dejar sin efecto la decisión de primera instancia, la Sala Provincial analiza: i) La convocatoria para la elección de vicealcalde o vicealcaldesa, señalando que se realizó de manera general, sin distinción de sexo, permitiendo la participación de todos en igualdad de condiciones, con base en méritos y capacidades. ii) La sesión inaugural del Concejo. iii) Argumenta que “en el cargo efectuado por los accionantes, no hay alegación clara de que se hubiere irrespetado la CRE, su alegación versa sobre el incumplimiento de una norma infraconstitucional”. iv) Que cualquier controversia sobre la aplicación del artículo 317 del COOTAD, relativo a la designación de vicealcalde o vicealcaldesa, debía resolverse en la jurisdicción contencioso-administrativa, por tratarse de un asunto de mera legalidad.
12. En virtud de lo expuesto, mi principal discrepancia radica en que la sentencia de la Sala Provincial no está motivada en tanto que no cumple con el estándar reforzado de suficiencia exigido para las sentencias en materia de garantías jurisdiccionales. Si bien el fallo analiza diversos aspectos mencionados en el párrafo anterior, omite pronunciarse específicamente sobre los derechos alegados como vulnerados por las accionantes, en particular, el derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres y el principio de paridad. En su lugar, centra su análisis en el derecho a la seguridad jurídica y en la argumentación de que el caso debía tramitarse por la vía ordinaria, al tratar sobre la aplicación de una norma infraconstitucional.

13. El abordaje de estos derechos era necesario tomando en consideración las alegaciones planteadas por las accionantes en el sentido de que las mujeres enfrentan una discriminación estructural que ha impedido que estas accedan a cargos de elección popular y de toma de decisiones. La Sala Provincial, conforme al párrafo 21 de la sentencia, sostuvo que no era necesario realizar una revisión de la historia de la participación política de la mujer en Ecuador. Asimismo, en el párrafo 29, señaló que no existía una norma clara que estableciera la obligación de actuar conforme a lo solicitado por la accionante.
14. Por lo expuesto, desde mi análisis, correspondía aceptar la acción extraordinaria de protección y declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

c. La aplicación de la perspectiva de género en la resolución de la acción de protección

15. La Corte Constitucional ha definido la perspectiva de género como: (i) una categoría de análisis para reconocer las diferencias entre hombres y mujeres; (ii) y sobre cómo los roles asignados socialmente a cada uno de ellos, tienen diferentes implicaciones en sus experiencias de vida y en el ejercicio de los derechos de las mujeres.⁵
16. Siguiendo esta línea ha establecido que analizar las causas judiciales con perspectiva de género implica reconocer que los roles sociales asignados a hombre y mujeres pueden crear brechas o limitaciones significativas en el ejercicio de los derechos de las mujeres.⁶ Así mismo, aplicar la perspectiva de género en la toma de decisiones judiciales implica, también, reconocer que las mujeres han estado en una situación de discriminación estructural y, por tanto, el análisis judicial de ninguna manera puede ser neutro y partir de una aparente igualdad formal, este debe encaminarse hacia alcanzar la igualdad material. El principio de paridad es, precisamente, una norma de fin o de comportamiento que dispone la adopción de medidas de acción afirmativa para garantizar la participación igualitaria de hombres y mujeres en la vida pública.⁷
17. La perspectiva de género y el principio de paridad cobra sentido en este caso ya que en él se discute y analiza la participación de las mujeres en espacios políticos y su capacidad de acceder a puestos directivos. Esta relevancia está dada en virtud de que este espacio ha sido tradicionalmente vedado para las mujeres, por lo que para

⁵ CCE, sentencia 3173-17-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 75.

⁶ *Ibid.*

⁷ CCE, sentencia 1041-19-JP/25, 09 de enero de 2025.

promover su participación se ha debido recurrir a mecanismos como las cuotas, la paridad y la alternabilidad.

18. El principio constitucional de paridad debe ser considerado con toda seriedad en la motivación de las sentencias de jueces constitucionales que conocen estos casos, como parte de su motivación. Por el tipo de casos también es necesario que la justicia constitucional sea sensible y adopte un enfoque de género que permita abordar los casos como estos desde las dimensiones de la igualdad material y la discriminación estructural. Desde mi punto de vista, la sola alusión a la falta de disposición legal que estableciera la obligación de actuar desde el principio de paridad es insuficiente para sostener normativamente la motivación de la sentencia impugnada, lo cual debió ser claramente reprochado por esta Magistratura.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Firmado
digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 293-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 09:55; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

29320EP-7a7c3

**Caso Nro. 293-20-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veinticinco de febrero de dos mil veinticinco; y el día miércoles veintiséis de febrero de dos mil veinticinco los votos salvados de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Enrique Herrería Bonnet, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1852-21-EP/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

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

CASO 1852-21-EP

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

SENTENCIA 1852-21-EP/25

Resumen: La Corte desestima una acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación en el marco de una acción de protección presentada por una trabajadora sustituta. Luego de realizar algunas aclaraciones y precisiones sobre la garantía de motivación, la Corte concluye que la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque su fundamentación normativa y fáctica son suficientes.

1. Antecedentes

1. El 1 de septiembre de 2020, Luci Arselia Paladines Criollo presentó una demanda de acción de protección en contra del Ministerio de Educación (“**ministerio**”) y de la Procuraduría General del Estado en la que impugnó la finalización de su nombramiento provisional.¹ Alegó que no se podía dar por terminado su nombramiento provisional porque se encuentra a cargo de su hijo, Juan Pedro Paladines Paladines, quien posee una discapacidad del 85 %.²
2. El 24 de septiembre de 2020, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Loja aceptó la demanda. El 8 de marzo de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**tribunal de apelación**”) aceptó el recurso de apelación interpuesto por el ministerio y declaró improcedente las pretensiones de la demanda. Además, el 4 de mayo de 2021, atendió el recurso de aclaración interpuesto por Luci Arselia Paladines Criollo.
3. El 2 de junio de 2021, Luci Arselia Paladines Criollo (“**accionante**”), por sus propios derechos y en representación de su hijo Juan Pedro Paladines Paladines, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación, la que fue admitida a trámite el 9 de septiembre de 2021 por el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.

¹ El juicio se identificó con el número 11203-2020-01742.

² Adjuntó el correspondiente carné de discapacidad y la certificación de sustituta directa.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la accionante

5. La accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos a la vida digna, al trabajo, a la protección especial de trabajadores sustitutos, a la tutela judicial, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 33, 35, 66.2, 75, 76.7.1 y 82 de la Constitución.³ Como medidas de reparación integral solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada, se rechace el recurso de apelación, se disponga su reintegro y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir más los beneficios de ley y las costas procesales.

6. Como fundamento de sus pretensiones, la accionante esgrime los siguientes cargos:

6.1. El ministerio habría vulnerado sus derechos al trabajo, a la protección especial como trabajadora sustituta y al debido proceso en la garantía de la motivación porque habría finalizado su nombramiento provisional por “el simple hecho de haber cumplido la condición temporal”, es decir, por haberse declarado al ganador del concurso de méritos y oposición, sin considerar que ella estaba a cargo de su hijo con discapacidad.

6.2. La sentencia impugnada habría vulnerado sus derechos a la vida digna, al trabajo, a la protección especial como trabajadora sustituta, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación porque no habría atendido su argumento principal, relativo a la protección laboral reforzada que gozaba por ser trabajadora sustituta. Agrega que la Sala se limitó a constatar el cumplimiento de la condición de terminación del nombramiento provisional y no realizó un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales, conforme lo determina la sentencia 001-16-PJO-CC.

³ La accionante también cita los artículos 3, 11 (números 3, 4, 5, 6, 7 y 9), 35, 47.5, 276 (números 1 y 2), 326.1, 341, 424, 425, 426 y 427 de la Constitución; 23 (números 1 y 3) y 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y 45 (letras a y b) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

3.2. Del tribunal de apelación

7. Mediante documento ingresado el 17 de septiembre de 2021, Marco Boris Aguirre Torres y Wilson Teodoro Rodas Ochoa, jueces del mencionado tribunal, informaron a esta Corte que la sentencia impugnada formuló un problema jurídico respecto de si “el hecho que la accionante, sea trabajadora sustituta de una persona con discapacidad, ¿le otorga el derecho a una estabilidad permanente en la entidad accionada?” con lo que se habría contestado al cargo relevante planteado en la acción de protección. Además, alegan que en el auto de aclaración se señaló que la sentencia observó el precedente 1973-14-EP/20 que establece que el derecho al trabajo de las personas con discapacidad no implica una estabilidad absoluta. En consecuencia, sostienen que la acción extraordinaria de protección es improcedente por no haber vulnerado derecho constitucional alguno.

4. Planteamiento del problema jurídico⁴

8. Esta Corte verifica que analizar el cargo sintetizado en el párrafo 6.1 *supra* implicaría responder a cuestiones propias del juicio de origen, es decir, resolver si se vulneraron o no los derechos constitucionales de la accionante. Este tipo de análisis, conocido como examen de mérito, en principio no corresponde a la acción extraordinaria de protección, pues este procede “excepcionalmente y de oficio”,⁵ y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección. En consecuencia, no se formularán problemas jurídicos a partir del mencionado cargo.
9. Respecto del cargo detallado en el párrafo 6.2 *supra*, relativo a la falta de análisis del argumento central de la demanda de acción de protección, si bien la accionante lo vincula a la vulneración de varios derechos constitucionales (vida digna, trabajo, protección especial de trabajadores sustitutos, seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de motivación), se lo examinará en relación con una eventual vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho a la defensa en la garantía de la motivación de la accionante porque no habría analizado el argumento principal de su demanda de acción de protección, relativo a la protección laboral reforzada de trabajadores sustitutos?

⁴ Esta Corte ha señalado reiteradamente que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Por todas, véase el párrafo 16 de la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020.

⁵ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrafos 55 y 56.

5. Resolución del problema jurídico

10. Considerando que el problema jurídico a responder está relacionado con la garantía de la motivación, esta Corte considera conveniente realizar una síntesis, no exhaustiva, de la jurisprudencia de esta Corte, con especial énfasis en la sentencia 1158-17-EP/21, vinculada a dicha garantía, para que sea más claro qué criterios utiliza para resolver el caso.

5.1. Síntesis de la jurisprudencia de esta Corte sobre la garantía de la motivación

11. La Corte Constitucional ha establecido que, con arreglo al artículo 76 de la Constitución, el **derecho al debido proceso** es un **principio** que está rodeado de un conjunto de **reglas de garantía** consistentes en deberes (obligaciones y prohibiciones) impuestas a terceros, sobre todo a los órganos estatales respectivos, con miras a la protección de aquel derecho.⁶
12. También ha determinado la Corte que el derecho al debido proceso entendido como principio “exige que los procedimientos en los que se decida sobre la esfera jurídica de las personas constituyan debates en los que se asegure, en el mayor grado posible, la libertad e igualdad de las partes involucradas, así como la racionalidad en el proceso de toma de decisiones, a fin de maximizar la probabilidad de que las decisiones resultantes de ese proceso sean correctas, es decir, se basen en la verdad y en la justicia”.⁷ El **derecho a la defensa**, reconocido en el artículo 76.7 de la Constitución, **constituye un principio que compone el derecho al debido proceso** y también está

⁶ CCE, sentencia 546-12-EP/20, 8 de julio de 2020, párrafo 23: “23.1. El derecho al debido proceso es un principio constitucional que está rodeado de una serie de reglas constitucionales de garantía (art. 76 de la Constitución y sus numerales; por ejemplo, la garantía de no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal; o la garantía de, en caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplique la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción.) 23.2. Si bien el derecho al debido proceso es el principio que fundamenta las mencionadas reglas de garantía, la suma de estas no agota el alcance de aquel derecho. Así, los casos de violación de las señaladas garantías no son los únicos supuestos de vulneración del derecho al debido proceso. 23.3. La legislación procesal está llamada a configurar el ejercicio del derecho al debido proceso y de sus garantías en el marco de los distintos tipos de procedimiento, a través de un conjunto de reglas de trámite. 23.4. No siempre la violación de estas reglas de trámite involucra la vulneración del principio al debido proceso. Es decir, no siempre aquellas violaciones legales tienen relevancia constitucional. Para que eso ocurra, es preciso que, en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal, se haya socavado el derecho al debido proceso en cuanto principio, es decir, el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho. Lo que, de manera general, ocurre cuando se transgreden las reglas constitucionales de garantía antes aludidas. 23.5. Por otro lado, para que la vulneración del derecho al debido proceso se produzca no es condición necesaria que se haya violado una regla de trámite de rango legal, pues bien puede haber situaciones de vulneración atípicas”.

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, apéndice viii.

rodeado de un conjunto de **reglas de garantía**.⁸ En cuanto principio, el derecho a la defensa exige que la persona cuya esfera jurídica puede ser afectada por una decisión de autoridad tenga, en el mayor grado posible, los medios para intervenir libre e igualitariamente en el debate previo a la toma de la decisión, a fin de maximizar que sus razones sean valoradas racionalmente, minimizando así la probabilidad de que se le afecte de manera injusta. En otras palabras, mientras que el debido proceso establece un marco normativo para garantizar procesos justos e imparciales, el derecho a la defensa asegura que cada individuo pueda participar activamente en esos procesos, protegiendo así sus derechos y libertades frente a cualquier vulneración o abuso.

13. “La garantía de la motivación”, como lo ha precisado la Corte en la sentencia 1158-17-EP/21,⁹ constituye una regla de garantía del derecho del derecho a la defensa y, por tanto del debido proceso, con arreglo al artículo 76 de la Constitución: dicha regla de garantía “promueve el ideal de racionalidad propio del debido proceso puesto que proscrib[e] que las autoridades públicas tomen ‘decisiones arbitrarias’”.¹⁰
14. En efecto, el artículo 76.7.1 de la Constitución prevé, como una garantía del derecho a la defensa, a la motivación, en los siguientes términos:

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

15. Interpretando esta disposición constitucional, en la sentencia 1158-17-EP/21, la Corte señaló que no debe confundirse el *deber de motivación* con la *garantía de la motivación*,¹¹ pues el primero –*deber de motivación*– implica la obligación que tienen los órganos del poder público de desarrollar la mejor argumentación posible en apoyo de sus decisiones (fundamentación fáctica y normativa *correctas*); mientras que la segunda –*garantía de la motivación*– asegura que los actos del poder público cuenten con una argumentación que reúna los elementos argumentativos mínimos (fundamentación fáctica *suficiente* y normativa *suficiente*) para que el derecho al debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa puedan ser efectivamente ejercidos. “[L]a garantía de la motivación –por sí sola– no asegura a las personas que las decisiones de las autoridades públicas cuenten con una motivación correcta

⁸ CCE, sentencia 1568-13-EP/20, de 6 de febrero de 2020, párrafo 17.

⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 25: “En efecto, la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte han establecido que el derecho al debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa son principios constitucionales que están rodeados de una serie de garantías, una de las cuales es la garantía de la motivación”.

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, apéndice viii.

¹¹ Al respecto ver: CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafos 21 al 29.

conforme al Derecho y conforme a los hechos, sino que tengan una motivación suficiente”.¹² De ahí que, la incorrección de la motivación cuenta con mecanismos específicos de impugnación, previamente establecidos en nuestro ordenamiento jurídico:

El de la motivación correcta es un ideal inherente al Estado constitucional porque este persigue la realización de la justicia a través del Derecho; dicho ideal debe ser promovido como un pilar de la cultura jurídica por la sociedad en su conjunto. En ese sentido, el ordenamiento jurídico establece múltiples consecuencias para cuando una motivación es incorrecta conforme al Derecho –por ejemplo, en casos de errores en la interpretación y aplicación de normas jurídicas– o conforme a los hechos –por ejemplo, en casos de errores en la valoración de la prueba–. En general, ese tipo de incorrecciones afectan la validez de las resoluciones de autoridad pública y deben ser corregidas (dejadas sin efecto) por los órganos competentes a través de los medios de impugnación disponibles. Por ejemplo, los recursos administrativos, la acción contencioso-administrativa, los recursos de apelación o casación, las garantías jurisdiccionales, etc. Es más, algunas de esas incorrecciones pueden traer consigo responsabilidades de orden civil, administrativo o penal para sus autores.¹³

16. Entonces, la garantía de la motivación “exige que la motivación sea suficiente, independientemente de si también es correcta, o sea, al margen de si es la mejor argumentación posible conforme al Derecho y conforme a los hechos”.¹⁴ Por lo tanto, si “una motivación, a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de la motivación no se vulnera”. No obstante, como se expuso anteriormente, esto no significa que dicha incorrección no tenga consecuencias jurídicas, pues para corregirlas está disponible todo un sistema de garantías y recursos previamente establecidos en el ordenamiento jurídico interno.
17. En la sentencia 1158-17-EP/21,¹⁵ interpretando el artículo 76.7.1 de la Constitución, esta Corte ha fijado el contenido de la garantía de la motivación en el sentido de que ella exige a las autoridades públicas dotar a sus decisiones de “(i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente” –el denominado por esa sentencia **criterio rector**–, so pena de que la decisión que carezca de ello sea nula.

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 24.

¹³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 23.

¹⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 28.

¹⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 57: “Para examinar un cargo de vulneración de la garantía de la motivación, se debe atender al siguiente criterio rector, establecido por la jurisprudencia de esta Corte: una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa. Este criterio deriva directamente del artículo 76.7.1 de la Constitución, pues este prescribe 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’. Como ya ha señalado esta Corte, la citada disposición constitucional establece los ‘elementos argumentativos mínimos’ que componen la ‘estructura mínima’ de una argumentación jurídica”.

[... La] **fundamentación normativa** debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. [...]. La motivación no puede limitarse a citar normas y menos a la mera enunciación inconexa o dispersa de normas jurídicas, sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso.

[... La] **fundamentación fáctica** debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. [...]. La motivación no se agota con la mera enunciación de los antecedentes de hecho, es decir, de los hechos probados, sino que, por el contrario, los jueces no motivan su sentencia si no se analizan las pruebas. [...]. Sin embargo, hay casos donde la fundamentación fáctica puede ser obviada o tener un desarrollo ínfimo por tratarse, por ejemplo, de causas donde se deciden cuestiones de puro derecho, en las que existe acuerdo sobre los hechos o los hechos son notorios o públicamente evidentes.¹⁶

[se omitieron las citas y referencias a notas al pie de página del original].

18. De manera que, la Corte reitera que el artículo 76.7.1 contiene la siguiente regla sobre la garantía de la motivación: *Si la motivación de un acto de autoridad pública contiene una argumentación jurídica¹⁷ carente de fundación normativa o de fundamentación fáctica suficientes* (supuesto de hecho), *entonces, esa decisión es nula* (consecuencia jurídica).
19. Esta regla busca resguardar el ejercicio del derecho al debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa, de la siguiente manera:
 - 19.1. La motivación de toda decisión del poder público debe reflejar que las partes procesales tuvieron la oportunidad de presentar sus pruebas y argumentar en su defensa, y que estas fueron razonablemente atendidas por la autoridad administrativa o judicial, en aras de un proceso justo según las exigencias propias (estándar de motivación) del contexto de cada tipo de caso.
 - 19.2. Cuando la motivación de una decisión del poder público cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, permite, especialmente a las partes procesales, ejercer un control más efectivo de la misma, pues la parte que se considere afectada con dicha decisión puede evaluar si hubo un error en la interpretación o aplicación de la ley o en la valoración de la prueba, lo que facilita la interposición de los recursos previstos para el efecto. De ahí que la falta de motivación suficiente “vulnera el derecho a la defensa porque ella tiende a dejar inerte a la persona justiciable: a mayor

¹⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 61.

¹⁷ De conformidad con la sentencia 1158-17-EP/21: “55.1. Una argumentación jurídica es la expresión del razonamiento desarrollado para resolver un determinado problema jurídico y que sirve de apoyo a una cierta decisión de autoridad. Puesto que la motivación de un acto, vista como un todo, puede responder a uno o varios problemas jurídicos y ser la base de una o varias decisiones, esa motivación puede contener una o varias argumentaciones jurídicas, como ya se mencionó”.

insuficiencia argumentativa, menores serán las posibilidades de controvertir la resolución del poder público que afecte los intereses de dicha persona”.¹⁸

- 19.3.** El exigir una motivación suficiente de las decisiones del poder público promueve que la autoridad decisora realice una reflexión más detenida y profunda que si dicha autoridad estuviera exenta de motivar su decisión. Esto garantiza un autocontrol cognitivo de las autoridades e incrementa la racionalidad en la toma de decisiones (hace que el juez active su pensamiento reflexivo, yendo más allá del intuitivo).¹⁹ Lo que contribuye a reducir los errores de juicio (incorrecciones), aunque por sí solo no lo elimine, provenientes de sesgos y prejuicios al momento de decidir, incrementando las probabilidades de que la decisión sea justa. Sin que esto implique que, al examinar la suficiencia de la motivación, se exija una motivación correcta –ver párrafos 15 y 16 *supra*–.
- 20.** A partir de la regla de la garantía de la motivación, formulada en el párrafo 18 *supra*, pueden identificarse únicamente estos dos escenarios de vulneración de dicha garantía, caracterizados en la sentencia 1158-17-EP/21:²⁰
- 20.1.** Cuando el supuesto de hecho de esa regla se incumple de manera total, es decir, si la fundamentación normativa o la fáctica son *absolutamente insuficientes* porque efectivamente no se da **ninguna razón** para fundamentar el juicio de derecho o el juicio de hecho, hay **inexistencia de motivación**.
- 20.2.** Cuando el supuesto de hecho de esa regla se incumple de manera parcial, es decir, si la fundamentación fáctica o jurídica –si bien ambas existen– son *relativamente insuficientes* porque no llegan a satisfacer el **estándar de suficiencia motivacional**, hay **insuficiencia de motivación** en sentido estricto.
- 21.** El juicio sobre la eventual insuficiencia de motivación en sentido estricto dependerá del estándar de suficiencia motivacional. Como se estableció en la sentencia 1158-17-EP/21,²¹ este tiene un margen razonable de variación; no se puede evaluar con el

¹⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, apéndice viii.

¹⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, apéndice viii.

²⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafos 65 y 66.

²¹ *Ibidem*: “64. Ahora bien, el juicio sobre la suficiencia de la fundamentación normativa y de la fundamentación fáctica va a depender del estándar de suficiencia que sea razonable aplicar en el tipo de causa de que se trate y de la aplicación que razonablemente deba hacerse de dicho estándar en el caso concreto. 64.1. El estándar de suficiencia es el grado de desarrollo argumentativo que razonablemente se debe exigir para dar por suficiente la fundamentación normativa o la fundamentación fáctica de una argumentación jurídica. El referido estándar señala cuán riguroso debe ser el juez frente a la motivación que examina. La determinación del referido estándar va a depender del tipo de caso de que se trate [...]. 64.2. La aplicación del estándar de suficiencia también puede variar dependiendo del caso concreto. Como ha señalado la Corte Constitucional de Colombia, “la comprobación de la ausencia de motivación de las

mismo nivel de rigurosidad todos los casos, sino que va a depender del tipo de proceso o procedimiento en cuestión, de la complejidad del asunto a resolverse y de los hechos del caso concreto. Por ejemplo, en los procesos penales, en los que está en juego la restricción de derechos muy valiosos (como la libertad), es exigible un alto estándar de suficiencia argumentativa. La motivación debe reflejar un razonamiento exhaustivo que demuestre cómo se ha superado el umbral de la duda razonable y “se han desvirtuado los argumentos del procesado”.²² A diferencia del estándar de suficiencia requerido para los actos administrativos que, aunque debe ser riguroso en materia sancionatoria, jamás podrá alcanzar el mismo umbral de argumentación exigido en procesos penales.²³ ²⁴ Y, en el caso de sentencias dictadas en los procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la suficiencia de la motivación –fundamentación fáctica²⁵ y jurídica– debe “observar un estándar elevado (reforzado); es decir, para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso un

decisiones judiciales está estrechamente ligada a la complejidad del asunto, las materias alegadas y los hechos del caso. De esa forma, mientras que en algunos casos unas breves consideraciones bastarán para dirimir el caso; en otros es indispensable que el juez argumente de manera exhaustiva la decisión que va a adoptar”. 64.3. Puesto que la de la motivación es una garantía de los derechos al debido proceso y a la defensa, para determinar si una argumentación jurídica es suficiente, un factor a considerar es la incidencia que una motivación deficitaria podría tener en el ejercicio de esos derechos”.

²² CCE, sentencia 2706-16-EP/21, 9 de septiembre de 2021, párrafo 31.

²³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 64.1: “Por ejemplo, esta Corte Constitucional ha determinado que, de entre el conjunto de autoridades públicas, ‘[c]on mayor razón, deben motivar sus fallos las juezas y jueces que, en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, modifican situaciones jurídicas’. Asimismo, la Corte IDH ha establecido que ‘[t]ratándose de sanciones disciplinarias la exigencia de motivación es mayor que la de cualquier acto administrativo’, y que ‘[t]ratándose de sanciones disciplinarias a jueces y juezas la exigencia de motivación es aún mayor que en otros procesos disciplinarios’; pero que ‘[e]l grado de motivación exigible en materia disciplinaria es distinta [es menor] a aquel exigido en materia penal, por la naturaleza de los procesos que cada una está destinada a resolver, así como por la mayor celeridad que debe caracterizar los procesos disciplinarios, el estándar de prueba exigible en cada tipo de proceso, los derechos en juego y la severidad de la sanción’; por lo que, en definitiva, ‘corresponde analizar en cada caso si dicha garantía [la de la motivación] ha sido satisfecha’. Finalmente, la Corte ha señalado que ‘en consideración de la gravedad de la restricción de los derechos que se pone en juego con una sentencia condenatoria (privación de libertad, suspensión de derechos políticos, etc.), [...] la garantía de motivación en los procesos penales exige, dentro de los criterios de suficiencia desarrollados por esta Corte, que se exponga la forma mediante la cual se ha superado el umbral de la duda razonable y se han desvirtuado los argumentos de defensa del procesado’. En suma, el estándar de suficiencia tiene un margen razonable de variación: no se puede evaluar con el mismo nivel de rigurosidad, por ejemplo, las fundamentaciones normativa y fáctica de una sentencia penal que las de un acto de simple administración. Además, no se debe perder de vista que, en contextos específicos, como en garantías jurisdiccionales, las pautas de la motivación tienen ciertas particularidades y variaciones, como se lo detallará más adelante (ver párrs. 102ss. infra)”.

²⁴ Otro ejemplo de un estándar de motivación alto es el fijado en la sentencia 392-22-EP/23, respecto de la argumentación de sentencias de garantías jurisdiccionales que conceden efectos *inter comunis*, párrafo 82.

²⁵ CCE, sentencia 1292-19-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párrafo 40: “[...] este Organismo considera necesario hacer énfasis en que la mera mención de extractos de las intervenciones de las partes en la audiencia o de lo esbozado en los libelos de demanda y contestación, sin explicar la forma en que estos resultan relevantes para la resolución de un caso concreto, no cumple con el umbral de suficiencia motivacional que exige la resolución de garantías jurisdiccionales”.

desarrollo argumentativo –en lo fáctico y en lo normativo– en grado tal que dé cuenta de ‘la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales’”.²⁶

22. El juicio sobre el cumplimiento o no del estándar de motivación suficiente en cada caso tiene como criterio último al derecho a la defensa y, por tanto, al derecho al debido proceso. En muchos casos la determinación de si se vulneró o no la garantía de la motivación requiere preguntarse si la argumentación desarrollada es o no suficiente para garantizar aquellos derechos. Es decir, como ocurre muchas veces con el razonamiento basado en derechos fundamentales, la apreciación de la suficiencia en esos casos implica realizar un examen de razonabilidad y proporcionalidad. Pero también hay casos en los que la verificación de la suficiencia en sentido estricto tiende a ser más clara, por ejemplo, cuando se examina un posible vicio de apariencia (los que se abordarán a continuación).
23. En la sentencia 1158-17-EP/21,²⁷ esta Corte se refirió también al concepto de “motivación aparente”. Al respecto, en la sentencia 1008-21-EP/24, esta Magistratura aclaró que la “motivación aparente” no es una tercera categoría, es decir, que no es una adicional a las señaladas en el párrafo 20 *supra*. Por el contrario, se refiere a argumentaciones que lucen suficientes pero que, luego en un examen detenido, permiten identificar cierto tipo de vicios que las hace inexistentes o insuficientes en sentido estricto, según el caso concreto. En otras palabras, “una motivación podría ser insuficiente –ya sea por inexistencia o por insuficiencia propiamente dicha– si incurre en algún vicio de motivación aparente”.²⁸

²⁶ CCE, sentencia 1956-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párrafo 24: “Ahora bien, esta Corte estima oportuno precisar que según la misma sentencia 1158-17-EP/21, en el caso de sentencias dictadas en los procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, el referido criterio rector exige específicamente que la motivación de ese tipo de sentencias contengan al menos tres elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente; (ii) una fundamentación fáctica suficiente; y (iii) un análisis sobre la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales. Este elemento (iii) no añade ningún componente a la estructura del criterio rector –fundamentación fáctica suficiente y fundamentación normativa suficiente–, pues ambas clases de fundamentación son las requeridas también al motivar la decisión de si se han vulnerado o no los derechos fundamentales alegados por quien acciona una garantía jurisdiccional. Lo que introduce el elemento (iii), más bien, es que la suficiencia de la motivación –es decir, de las fundamentaciones fáctica y jurídica– debe observar un estándar elevado (reforzado) en el caso de sentencias dictadas en garantías jurisdiccionales; es decir, para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso un desarrollo argumentativo –en lo fáctico y en lo normativo– en grado tal que dé cuenta de ‘la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales’. En virtud de esto, una sentencia relativa a garantías jurisdiccionales podría transgredir la garantía de la motivación si carece de fundamentación fáctica, si carece de fundamentación normativa o si teniendo ambas no logra satisfacer el estándar elevado ya referido”.

²⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 71: “Una argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional [...]”.

²⁸ CCE, sentencia 1008-21-EP/24, 22 de agosto de 2024, párrafo 13.

24. Los cuatro vicios motivacionales de apariencia que la sentencia 1158-17-EP/21 identificó de manera no exhaustiva –*incoherencia (lógica o decisional)*,²⁹ *inatinencia*,³⁰ *incongruencia (frente a las partes o frente al Derecho)*³¹ e *incomprensibilidad*–,³² vienen a ser indicadores de que la garantía de la motivación podría haber sido vulnerada en el caso concreto, pero eso dependerá del vicio de que se trate, así:

²⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 74: “Hay incoherencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se verifica: o bien, una contradicción entre los enunciados que las componen –sus premisas y conclusiones– (incoherencia lógica), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional). Lo primero se da cuando un enunciado afirma lo que otro niega; y lo segundo, cuando se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida”.

³⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr.80: “Hay inatinencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se esgrimen razones que no ‘tienen que ver’ con el punto controvertido, esto es, no guardan relación semántica general con la conclusión final de la argumentación y, por tanto, con el problema jurídico de que se trate. Dicho de otro modo, una inatinencia se produce cuando el razonamiento del juez ‘equivoca el punto’ de la controversia judicial”.

³¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafos 86, 87 y 89: “86. Hay incongruencia 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 la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones –véanse, párrs. 104ss.–, generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho). 87. 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 argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico. 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 (véase, párr. 64 supra). 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 [...] 89. La incongruencia frente a las partes puede darse por omisión, si no se contesta en absoluto a los argumentos relevantes de la parte, o por acción, si el juzgador contesta a los argumentos relevantes de las partes mediante tergiversaciones, de tal manera que efectivamente no los contesta”.

³² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 95: “Hay incomprensibilidad cuando un fragmento del texto (oral o escrito) en que se contiene la fundamentación normativa y la fundamentación fáctica de toda argumentación jurídica no es razonablemente inteligible para un profesional del Derecho o –cuando la parte procesal interviene sin patrocinio de abogado (como puede suceder, por ejemplo, en las causas de alimentos o de garantías jurisdiccionales)– para un ciudadano o ciudadana”.

24.1. Cuando una decisión del poder público incurre en los vicios de incoherencia decisonal³³ o de incongruencia,³⁴ necesariamente se vulnera la garantía de la motivación. Esto se debe a que, en estos casos, se afecta directamente el derecho a la defensa. En el primer caso, se obstaculiza por completo a las partes procesales conocer los motivos por los cuales se toma la decisión –*motivación inexistente*–, mientras que en el segundo se le niega conocer las razones por las que sus alegaciones relevantes fueron desestimadas –*motivación insuficiente en sentido estricto*–.

³³ Por ejemplo, en la sentencia 108-20-EP/24, 11 de abril de 2024, párrafo 32: “Finalmente, existe incoherencia decisonal entre el segundo argumento de la Sala y el decisorio de la sentencia impugnada. En efecto, es contradictorio que la Sala haya rechazado el recurso de apelación de la CTE, por considerar que la discusión en cuanto a la medida de reparación económica y a la condena en costas no era materia relacionada con vulneraciones de derechos, y que, a la vez, haya revocado la sentencia de primera instancia y declarado la improcedencia de la acción de protección. Si la sentencia de primera instancia pierde sus efectos, entonces, de forma automática, quedan sin sustento todas las medidas de reparación ordenadas en esta decisión, incluidas aquellas que fueron objeto del recurso de apelación parcial de la CTE por lo que, en tal caso, procedería el recurso de apelación. Esto, sin perjuicio de que, como se indicó en la sección 5.1. *supra*, no cabía declarar la improcedencia de la acción de protección al estar controvertidas únicamente las medidas de reparación”.

³⁴ Por ejemplo, en la sentencia 639-18-EP/22, 2 de noviembre de 2022, párrafo 40: “Por tanto, esta Corte evidencia que la Sala incurrió en el vicio de incongruencia frente a las partes por acción, al tergiversar el cargo relevante propuesto por la compañía accionante, de tal forma que efectivamente no lo contestó. Es decir, la Sala desvió o alteró el debate, a fin de no pronunciarse respecto a la aplicación indebida acusada, la cual resultó, a criterio de ADMIHOTEL, en el erróneo entendimiento del Tribunal a quo sobre qué constituye una gestión útil. Ello es precisamente lo que la compañía accionante pretendía que la Sala dilucide”.

24.2. Por otro lado, en el caso de que una decisión del poder público incurra en los vicios de incoherencia lógica,³⁵ inatinencia³⁶ o incomprensibilidad,³⁷ no necesariamente se vulnera la garantía de la motivación. En estos supuestos, la vulneración se produce solo si, al eliminar los enunciados viciados (contradictorios, irrelevantes o incomprensibles), los restantes no bastan para que la argumentación sea suficiente. Y dependiendo de si estos vicios afectan a toda la argumentación o solo a parte de ella, determinan su inexistencia o insuficiencia en sentido estricto.

5.2. La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho a la defensa en la garantía de la motivación de la accionante porque no habría analizado el argumento principal de su demanda de acción de protección, relativo a la protección laboral reforzada de trabajadores sustitutos?

³⁵ Por ejemplo, en la sentencia 108-20-EP/24, 11 de abril de 2024, párrafo 30: “Primero, existe incoherencia lógica entre las premisas (i.e. la verificación del cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas por la Unidad Judicial, salvo la reparación económica y la condena en costas) y la conclusión del primer argumento de la Sala (i.e. la ‘extinción’ de los motivos que dieron lugar al litigio). En efecto, estas son contradictorias. La ocurrencia de vulneraciones de derechos (i.e. los motivos que originan un litigio), es el fundamento para conceder medidas de reparación. Si bien el objetivo de las medidas de reparación es dejar a la víctima en una situación equivalente a aquella previa a la vulneración de derechos, su cumplimiento no ‘extingue’ los motivos que originan un litigio. Si se extinguieran los motivos de origen del litigio, entonces las medidas de reparación perderían su sustento. Cuando se cumplen las medidas de reparación no desaparece el daño en el sentido de que este nunca haya sucedido, sino que se entiende que ha sido reparado”.

³⁶ Por ejemplo, en la sentencia 757-21-EP/22, 21 de diciembre de 2022, párrafos 40 y 41: “40. En este caso, la Corte observa que la motivación de la Sala se remite, en su totalidad, a una sentencia que fue declarada nula; y no a aquella impugnada. Así, sobre la base de testimonios y hechos, que forman la mayor parte de la sentencia escrita de la Sala, esta decide rechazar la apelación presentada por el accionante. Sin embargo, estos testimonios y hechos, transcritos en la decisión dictada el 8 de marzo de 2016 por el juez Carlos Alberto Redwood Villa de la Unidad Judicial de Garantías Penales, con competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia del Guayas, fueron declarados nulos. Tal como se indicó, el 30 de agosto de 2016, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas declaró la nulidad de lo actuado a partir de la audiencia de juicio de procedimiento directo. 41. Las razones que fundamentan la decisión impugnada son, en consecuencia, inatinentes pues se derivan de una sentencia declarada nula que no sirven para justificar una decisión. La Sala debía motivar su decisión y, de requerirlo, remitirse a la decisión emitida el 24 de febrero de 2017, por el juez Gustavo Guerra Aguayo. Este fue la decisión vigente y sobre la cual el accionante interpuso el recurso de apelación”.

³⁷ Por ejemplo, en la sentencia 1686-18-EP/22, 12 de enero de 2022, párrafos 33 y 34: “33. Dicho lo anterior esta Corte constata que si bien la sentencia impugnada no es muy clara (a lo que contribuye su gran extensión, 32 páginas) sí es posible entender las razones por las que desestima las pretensiones de la demanda, con independencia de la corrección o no de dichas razones. Así, la propia demanda de acción extraordinaria de protección [...] como la cita constante en el párrafo 27 supra permiten concluir que según el tribunal de apelación no se habrían vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes porque la omisión impugnada solo habría afectado a una jubilación complementaria no a la jubilación universal, lo que implica que las razones esgrimidas por el tribunal son comprensibles. 34. Por lo dicho, se puede concluir que, si bien la sentencia impugnada no es muy clara, supera el umbral mínimo que requiere la suficiencia de la motivación porque pueden comprenderse las razones que esgrimió para justificar su decisión. En consecuencia, se responde negativamente a este problema jurídico”.

25. La accionante sostiene que la sentencia impugnada vulneró la mencionada garantía porque no habría analizado el argumento central de su demanda de acción de protección, esto es, cuál es la protección laboral reforzada que le correspondía por ser trabajadora sustituta. Es decir, la accionante acusa un vicio de incongruencia frente a las partes. Este vicio se configura cuando “no se contesta algún argumento relevante de las partes procesales”.³⁸
26. Para el efecto, se debe sintetizar los argumentos de la decisión judicial impugnada. En su considerando cuarto, se resumieron los alegatos de las partes procesales. Respecto de los argumentos de la accionante, se identificaron los siguientes: (i) el 20 de agosto de 2020, habría sido notificada con la terminación de su nombramiento provisional a pesar de que era trabajadora sustituta;³⁹ (ii) su desvinculación constituye una vulneración a los derechos al trabajo, a la protección laboral como trabajadora sustituta y al debido proceso en la garantía de la motivación;⁴⁰ y, (iii) habría notificado al Distrito de Educación 11 D01 – Loja con varios meses de anticipación que era trabajadora sustituta.⁴¹
27. Después de varias precisiones conceptuales, doctrinarias y jurisprudenciales, el tribunal de apelación analizó los argumentos de la demanda de la siguiente forma:

27.1. Sobre la alegada vulneración del derecho al trabajo: No se vulneró el derecho al trabajo ya que la desvinculación de la accionante no fue una decisión arbitraria del Ministerio, sino que obedeció a la naturaleza provisional de su nombramiento. Este nombramiento, conforme al artículo 18 literal c) del Reglamento a la LOSEP, tenía una duración limitada hasta la

³⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 87.

³⁹ Acción de protección 11203-2020-01742, Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, sentencia de 8 de marzo de 2021: “con fecha 20 de agosto de 2020, la Mgs. Carmita del Rosario Armijos, emite la resolución de terminación nombramiento provisional, una resolución sin la debida motivación [...] Así señor Juez que la señora Lucy Arselia, presenta una petición con fecha 21 de agosto, en la que solicite que se me reintegre a mi puesto de trabajo, por tener un hijo con discapacidad y ser madre sustituta de acuerdo al certificado otorgado por el Ministerio de Trabajo, certificado que tiene vigencia hasta el 21 de enero del 2021 [sic]”. Además, agrega que no se consideró que la accionante ha “hecho conocer que es madre sustituta, por lo tanto, tenía el derecho y no podía ser destituida de su puesto de trabajo; en caso de existir una supresión de partidas se a debió haber reubicado en un puesto [sic]”.

⁴⁰ *Ibid.*: “los actos ilegítimos violentados del derecho al trabajo consagrado en la [CRE], irrespeto la ley de Discapacidad al encontrarme en estado de vulnerabilidad, por no respetar mi condición de madre sustituta de mi hijo que adolece de discapacidad intelectual, y la falta de motivación para dar por terminado mi nombramiento provisional”.

⁴¹ *Ibid.* “la señora Lucy Ortega Paladines con anticipación en el mes de febrero del 2019 hizo conocer y solicitó una hora de permiso por ser madre sustituta de un joven con discapacidad mental del 85% el Distrito de Educación tuvo conocimiento de esta discapacidad conforme lo probaré más adelante tenemos a resoluciones y los quipus emitidos por el Distrito de Educación”.

designación del ganador del respectivo concurso de méritos y oposición, lo que efectivamente ocurrió en el presente caso.⁴²

27.2. Sobre la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía

de la motivación: No se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante ya que el acto administrativo impugnado: (i) citó las normas que regulan los nombramientos provisionales y explicó su pertinencia al caso concreto;⁴³ (ii) realizó un análisis “lógico” pues el nombramiento provisional culminó porque existiría un ganador que va a ocupar la partida presupuestaria individual 3368;⁴⁴ y, (iii) es entendible porque está “redactado en un lenguaje sencillo, que facilita la comprensión de un amplio sector poblacional”. Agrega que:

la entidad accionada, en un pedido, posterior a la notificación de la terminación a la relación laboral, haya cometido el error de considerar que la hoy accionante no está registrada como trabajadora sustituía de una persona con discapacidad, no convierte por sí misma, en inmotivada a la decisión de la terminación a la relación laboral, puesto que, ésta explica las razones fácticas y jurídicas que determinaron a la entidad accionada, para obrar de esa forma.

⁴² *Ibíd.*: “la entidad accionada considera que el cese en el cargo de la hoy accionante no fue un acto arbitrario, sino que obedeció a razones que se explican en la correspondiente Resolución de Notificación de Terminación de Nombramiento Provisional, de fecha 20 de agosto de 2020, que obra del proceso de fojas 10 a 14, y de manera concreta el hecho que al haber una ganadora del concurso llevado a afecto por dicha entidad, se ha cumplido la condición de temporalidad previsto en la norma, esto es, que dicho contrato iba a durar hasta que haya un ganador del concurso, y en el presente caso, afirman, lo hay. Por lo tanto, si se ha respetado la normativa aplicable a ese tipo de modalidad contractual, es de fuerza lógica concluir entonces que no se habría afectado el Derecho al Trabajo. Entonces, las razones que invoca la entidad accionada para haber dado por culminado el nombramiento provisional, de la hoy accionante, no constituiría una circunstancia ajena al ordenamiento jurídico del país, que se traduzca en arbitrariedad, sino que por el contrario, tiene fundamento normativo que la respalda, y en esas circunstancias se descartaría una vulneración al Derecho al Trabajo, en virtud que el nombramiento que tenía la hoy accionante, era de carácter provisional, con una temporalidad, que duraba, por mandato normativo (Art. 18 literal c) del Reglamento a la LOSEP) hasta que haya un ganador del respectivo concurso de méritos y oposición”.

⁴³ *Ibíd.*: “[es] RAZONABLE, en virtud que fundamenta en normas Constitucionales y Legales, tales como: Art. 83.1 de la [CRE]; Art. 17 literal b); Art. 47 literal e) de la LOSEP; Art. 17. Literal b) y Art. 18 literal c) del Reglamento a la LOSEP. Y están normas son atinentes a lo que tiene que ver con la motivación de las resoluciones de los órganos públicos como lo es la entidad accionada; los principios de legalidad y/o cumplimiento de leyes, y las normas que regulan el ingreso a la carrera administrativa; las normas que regulan los nombramientos provisionales, en el sector público, que es el tipo de nombramiento que tenía precisamente la accionante. Es decir, son normas pertinentes al caso que en dicha resolución administrativa se ha decidido, y se explica su pertinencia al caso específico de la hoy accionante”.

⁴⁴ *Ibíd.*: “es LÓGICO, en virtud que, la conclusión a la que arriba: dar por terminada la relación laboral de un nombramiento provisional con la hoy accionante, tiene como antecedente: Una primera premisa normativa que es pertinente y relacionada con los nombramientos provisionales del servicio público; una segunda premisa fáctica, que refiere al tipo de nombramiento que tiene la hoy accionante con la entidad accionada, y le explican que su tipo de nombramiento ha sido otorgado, hasta llenar el cargo vacante que ocupa, con el ganador del respectivo concurso de merecimientos que se ha convocado, y que ya existiría un ganador que va a ocupar la partida presupuestaria individual 3368. Por lo tanto, las premisas que anteceden a la conclusión, están relacionadas con la misma”.

27.3. Sobre la vulneración al estándar de estabilidad laboral reforzado por ser una trabajadora sustituta de una persona con discapacidad: Por un lado, la Constitución otorga una protección especial a las personas con discapacidad y a sus sustitutas en el ámbito laboral.⁴⁵ Sin embargo, también establece los requisitos que deben cumplirse para ingresar al servicio público de manera permanente.⁴⁶ El tribunal de apelación también sostuvo que, en lo que respecta a la estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad y sus sustitutos, la Corte, en la sentencia 172-18-SEP-CC, únicamente modificó el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades, prohibiendo la supresión de partidas ocupadas por personas con discapacidad o sus sustitutas. Con base en estos razonamientos, el tribunal determinó que ser trabajadora sustituta de una persona con discapacidad no le otorga el derecho a una estabilidad permanente en la entidad accionada pues:

De las normas constitucionales y legales, anteriormente citadas, que son pertinentes al caso que se resuelve, que exigen que el Estado de un trato prioritario a la personas con discapacidad, pero así mismo, obligan a los servidores públicos a aplicar normas claras, previas y públicas, para garantizar el derecho a la seguridad jurídica; e igualmente concordante con lo anteriormente manifestado, los funcionarios públicos, solo pueden realizar las facultades que la Constitución y las leyes les faculta, estándoles prohibido entonces, realizar acciones que no tengan como respaldo un sustento constitucional o normativo, que les autorice hacerlo. No encontramos norma que obligue a la entidad accionada a garantizarle estabilidad a una trabajadora sustituta de una persona con discapacidad, que tiene nombramiento provisional otorgado bajo el amparo del Art. 18.c) del Reglamento a la LOSEP, que tiene un límite de temporalidad, hasta que el cargo vacante, por el cual se otorgó nombramiento provisional, sea llenado mediante el ganador del respectivo concurso de méritos y oposición. Esa estabilidad indefinida no se la pueden otorgar, sino ha triunfado en un concurso de méritos y oposición, en virtud que tanto la Constitución y las Leyes aplicables al caso, solo garantizan estabilidad laboral indefinida a quien nombramiento definitivo, el cual, solo se lo obtiene siendo ganador del tenga [sic] un respectivo concurso.

27.4. De esta forma, la sentencia aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia recurrida y negó la demanda de acción de protección.

28. Posteriormente, la accionante presentó un escrito de aclaración en el que señaló que “no se ha tomado en cuenta la necesidad de proteger los derechos constitucionales de una persona con discapacidad, quien depende de su SUSTITUTO. Además, no se han analizado sentencias emitidas por la Corte Constitucional en casos análogos, en donde

⁴⁵ El tribunal sostiene esta afirmación citando los artículos 35 de la Constitución y 48 de la Ley Orgánica de Discapacidades.

⁴⁶ El tribunal sostiene esta afirmación citando los artículos 82, 226 y 228 de la Constitución y 5 letra h y 23 letra a de la Ley Orgánica del Servicio Público.

se menciona que la desvinculación del cargo de un SUSTITUTO es de última instancia”.

29. En el auto de aclaración de 4 de mayo de 2021, el tribunal de apelación sostuvo que, contrario a lo afirmado por la accionante, sí se habría analizado lo alegado por ella. Sin perjuicio de eso, el tribunal también determinó que su decisión se basaría en la sentencia 1973-14-EP/20 emitida por esta Corte,⁴⁷ en la que:

se reitera una vez más que el derecho al trabajo de las personas con discapacidad no implica una estabilidad absoluta, su protección implica eso sí, que en caso de despido se realice éste bajo causas justificadas, y frente a ello el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho, como en el presente caso ha ocurrido, que la entidad accionada, actúo en base al respeto a normas constitucionales, legales y reglamentarias, previamente establecidas, lo cual, alejan que su decisión sea arbitraria.

30. Así, esta Corte verifica que el tribunal de apelación identificó como uno de los puntos centrales de la demanda de acción de protección la transgresión a la protección laboral reforzada de la accionante en su calidad de trabajadora sustituta. En respuesta, el tribunal de apelación estableció que la protección laboral de las personas con discapacidad y las trabajadoras sustitutas no es absoluta, sino que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, el mencionado estándar de estabilidad laboral implica que la desvinculación de estas personas debe realizarse por causas justificadas, previamente establecidas en la ley.⁴⁸ En este caso, el tribunal de apelación consideró

⁴⁷ Acción de protección 11203-2020-01742, Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, auto de 4 de mayo de 2021: La sentencia en cuestión, en lo esencial, nos ilustra: “43. Por otro lado, con relación a la afirmación de que el accionante debería gozar de ‘una fuente de trabajo perenne’ en razón de las acciones afirmativas otorgadas en favor de las personas con discapacidad, esta Corte ha señalado en casos análogos que: ‘(...) para garantizar el pleno ejercicio de los derechos constitucionales de las personas con discapacidad, las entidades públicas están facultadas para dar por terminada la relación laboral de manera unilateral, cuando existan razones previamente establecidas en la ley y el reglamento pertinente, que así lo justifiquen; por lo tanto, deberán, en todos los casos, respetar el plazo de duración establecido en los contratos (...)’. 44. En el mismo orden de ideas las Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Lazos del Campo vs. Perú ha establecido que: ‘la estabilidad laboral no consiste en una permanencia irrestricta en el puesto de trabajo, sino de respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido se realice éste bajo causas justificadas, (...) y frente a ello el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho. (...)’. [...] 46. Además, cabe indicar que, a criterio de este Organismo, la disposición contenida en el artículo 330 de la CRE, constituye una norma general relacionada con la titularidad del derecho de acceso al trabajo de las personas con discapacidad y la forma en la cual el Estado la garantiza. Es decir, que el espíritu de dicha disposición constitucional consiste en la obligación que tiene el Estado, a través de sus políticas públicas, de propender por la inserción laboral de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones. Por lo tanto, dicha disposición no implica, per se, una garantía absoluta de estabilidad laboral, tal como pretende el accionante”.

⁴⁸ CCE, sentencia 1973-14-EP/20, 21 de octubre de 2020, párrafos 43, 44 y 46 “43. Por otro lado, con relación a la afirmación de que el accionante debería gozar de “una fuente de trabajo perenne” en razón de las acciones afirmativas otorgadas en favor de las personas con discapacidad, esta Corte ha señalado en

que el motivo de la desvinculación de la accionante fue que se declaró al ganador de un concurso de méritos y oposición para el cargo que ella ocupaba y que las normas pertinentes determinarían que, en estas circunstancias, se puede finalizar el nombramiento provisional. Por lo tanto, el tribunal de apelación concluyó que la desvinculación de la accionante no fue arbitraria y no vulneró sus derechos.

31. Es claro, entonces, que la sentencia no incurrió en el vicio de incongruencia frente a las partes, sin que a esta Corte le corresponda evaluar en este caso la corrección o no de la motivación. En consecuencia, la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **1852-21-EP**.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

casos análogos que: ‘(...) para garantizar el pleno ejercicio de los derechos constitucionales de las personas con discapacidad, las entidades públicas están facultadas para dar por terminada la relación laboral de manera unilateral, cuando existan razones previamente establecidas en la ley y el reglamento pertinente, que así lo justifiquen; por lo tanto, deberán, en todos los casos, respetar el plazo de duración establecido en los contratos’. 44. En el mismo orden de ideas las Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Lagos del Campo vs. Perú ha establecido que: ‘(...) la estabilidad laboral no consiste en una permanencia irrestricta en el puesto de trabajo, sino de respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido se realice este bajo causas justificadas, (...) y frente a ello el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho’ [sic] 46. Además, cabe indicar que, a criterio de este Organismo, la disposición contenida en el artículo 330 de la CRE30, constituye una norma general relacionada con la titularidad del derecho de acceso al trabajo de las personas con discapacidad y la forma en la cual el Estado la garantiza. Es decir, que el espíritu de dicha disposición constitucional consiste en la obligación que tiene el Estado, a través de sus políticas públicas, de propender por la inserción laboral de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones. Por lo tanto, dicha disposición no implica, per se, una garantía absoluta de estabilidad laboral, tal como pretende el accionante”.

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, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

185221EP-7a609

**Caso Nro. 1852-21-EP**

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

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



Firmado electrónicamente por:

**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



Sentencia 1886-23-EP/25
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 06 de febrero de 2025

CASO 1886-23-EP

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

SENTENCIA 1886-23-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional conoce una acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto resolutorio emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en el marco de un proceso de cuantificación económica que proviene de un proceso de acción de protección. Se determina que el Tribunal Distrital ha violentado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en una deficiencia motivacional de apariencia por el vicio de incongruencia frente a las partes.

1. Antecedentes procesales

1. Con fecha 09 de noviembre de 2021, Robin Omar Urresta Barrera, Patricio Efrén Ramírez Proaño, Filemón Saul Mina Caicedo, Carlos Armando Jerez Narváez, Joseph Benjamín Cazco Arizaga, Fredy Fabricio Marrett Ramírez y Ángel Roberto Trávez Armas (**“accionantes”**) presentaron una acción de protección en contra del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (**“ISSFA”**) y la Procuraduría General del Estado, alegando que no se habría aplicado la normativa vigente en el cálculo de sus pensiones jubilares. El proceso recayó en la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (**“Unidad Judicial”**) y fue signado con el número 17297-2021-02056.¹
2. En sentencia de 25 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial rechazó la acción de protección.² Ante esta decisión los accionantes interpusieron recurso de apelación.

¹ En lo principal, los accionantes consideraron que sus derechos fueron vulnerados por los acuerdos de 27 de septiembre de 2021, emitidos por la Junta de Calificación de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. En ellos se resolvió sobre el otorgamiento de la pensión de retiro militar correspondiente a cada accionante. Consideran que los acuerdos vulneraron sus derechos al no aplicar la base de cálculo que, por la fecha de su baja, debió ser aplicada. Esto es, la base de cálculo contenida en el artículo 22 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en su lugar se aplicó el Régimen de Transición por medio de la resolución 21-15.2 emitido por el ISSFA en la fecha 13 de septiembre de 2021.

² En lo principal, la Unidad Judicial determinó que la principal pretensión de los accionantes es que se deje sin efecto la resolución 21-15.2 del Consejo Directivo del ISSFA –aprobada en septiembre de 2021– en la que se modifica la base de cálculo para la aplicación del retiro militar. En este sentido, determinó que la vía para atender dicha pretensión es la contenciosa administrativa y que a ella debieron acudir los accionantes para impugnar el acuerdo materia del proceso.

3. La Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”), en sentencia de 25 de febrero de 2022 aceptó el recurso interpuesto, concediendo la acción de protección y revocando la sentencia venida en grado.³ Como medida de reparación, ordenó que el ISSFA “proceda a establecer las pensiones de jubilación de los legitimados activos, conforme manda la Sentencia 83-16-IN/21 y acumulados, publicada en el Registro Oficial de 4 de mayo de 2021,⁴ y Art. 22 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas”. Sobre esta decisión no se interpuso ningún recurso horizontal.
4. El 29 de marzo de 2022, el ISSFA interpuso una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Sala Provincial, la cual fue signada con el número 835-22-EP. Dicha acción fue inadmitida por este Organismo mediante auto de 01 de julio de 2022.⁵
5. Mediante escrito de 31 de marzo de 2022, los accionantes solicitaron a la Unidad Judicial que se oficie al ISSFA para el cumplimiento de la sentencia de la Sala Provincial. Mediante providencia de 04 de abril de 2022, la Unidad Judicial dispuso que se informe sobre el cumplimiento de la sentencia. El 11 de abril de 2022, los accionantes alegaron el incumplimiento de la sentencia ante la Unidad Judicial, y solicitaron el envío del expediente a este Organismo.⁶ Mediante providencia de 05 de septiembre de 2022, por segunda ocasión, la Unidad Judicial dispuso oficiar al ISSFA a fin de que cumpla con la sentencia de la Sala Provincial.

³ La Sala Provincial señaló que la sentencia constitucional 83-16-IN/21 declaró la inconstitucionalidad de varios artículos de la normativa de Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y devolvió su vigencia al artículo 22 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. En este contexto, la Sala Provincial consideró vulnerados los derechos a la seguridad jurídica y seguridad social de los accionantes, toda vez que no se aplicó el mencionado artículo, sino que las pensiones jubilares se calcularon sobre la base de la resolución 21-15.2 del Consejo Directivo del ISSFA.

⁴ CCE, sentencia 83-16-IN/21, de 10 de marzo de 2021, párr. 405: “de tal manera que entran en vigencia las normas contempladas en los artículos 22, 27, 38, 41, 63, 93, 95, 97 y 110 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas anterior a la reforma que se deja sin efecto, así como en los artículos 25, 29, 39, 41, 49, 87, 88, 89, 91, 93 y 122 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional antes de la reforma, normas que tienen que ver con el financiamiento del sistema, así como la equiparación del régimen especial de seguridad social de la fuerza pública a la seguridad social general. Entiéndase que la referencia a “efectos inmediatos” significa desde la publicación de la sentencia en el Registro Oficial”.

Es importante detallar que este Organismo se pronunció en fase de verificación mediante auto de fecha de 6 de febrero de 2025 con número 83-16-IN/25, sobre el cumplimiento de las medidas establecidas en la sentencia antes mencionada, en la cual, se concluye el cumplimiento integral de la medida de implementar la preparación de los regímenes de transición por parte del ISSFA.

⁵ El Tribunal de admisión de dicha causa estuvo conformada por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Teresa Naques Martínez y Daniela Salazar Marín.

⁶ La acción de incumplimiento de sentencia fue signada con el número 71-22-IS/24. Esta fue desestimada por no cumplir con requisitos previos establecidos por la jurisprudencia de esta Corte.

6. Mediante escrito presentado el 15 de septiembre de 2022 ante la Unidad Judicial, los accionantes manifestaron inconformidad con la emisión de nuevos acuerdos dado que el ISSFA no habría aplicado el cálculo correcto en la reliquidación de la pensión jubilar de cada accionante. Por tal motivo, solicitaron que se aplique el cálculo adecuado de acuerdo con el artículo 22 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, de conformidad con la sentencia 83-16-IN/21.
7. Tras varios incidentes procesales, el 30 de enero de 2023 la Unidad Judicial mediante providencia remitió el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo a fin de que se determinen los valores a ser liquidados. Ante ello, mediante escrito de 01 de febrero de 2023, el ISSFA solicitó la revocatoria de la providencia referida *supra*. En auto de 04 de abril de 2023, la Unidad Judicial negó la solicitud de revocatoria y señaló que, “al tratarse de dineros del Estado”, el ente competente para la realización de la liquidación es el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, por lo que se dispuso el envío del expediente.⁷
8. El 10 de abril de 2023, el proceso recayó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**Tribunal Distrital**”), provincia de Pichincha, y fue signado con el número 17811-2023-00753. El 12 de abril de 2023, el Tribunal Distrital avocó conocimiento del caso y dispuso la liquidación de valores por parte de un perito y que se realice el respectivo informe. Además, dispuso que las partes procesales presenten documentación pertinente para el apoyo del informe pericial.
9. El 02 de mayo de 2023, el perito designado por el Tribunal Distrital presentó su informe pericial y mediante providencia de 4 de mayo de 2023 se corrió traslado a los sujetos procesales para su respectivo pronunciamiento. En consecuencia, mediante escrito ingresado por el ISSFA, el 15 de mayo de 2023, se solicitó que se aclare y amplíe el informe pericial.⁸ Mediante escrito presentado el 24 de mayo de 2023 ante el Tribunal Distrital el perito designado presentó una ampliación y aclaración de su informe, en el cual se ratifica en su contenido y señaló que ha actuado conforme la sentencia emitida por la Sala Provincial.

⁷ Dichos incidentes radicaban en el peritaje y que este se realice por medio de un profesional en materia de seguridad social, por lo que en un principio se ofició a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, luego a la Superintendencia de Bancos y finalmente la Unidad Judicial determinó que el peritaje lo realice el Tribunal Distrital.

⁸ En lo principal, el ISSFA requirió que se amplíe el peritaje y se aplique la sentencia 83-16-IN/21. Además, solicitó que se aplique, dentro de las fórmulas de cálculo, el factor regulador del 88% para las liquidaciones de cada accionante y lo que dispone la disposición transitoria séptima literal b) del Reglamento a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, y que se aplique el artículo 22 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el artículo 19 del Reglamento a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, sin realizar interpretaciones extensivas de la norma.

10. Mediante auto resolutorio de 08 de junio de 2023, el Tribunal Distrital fijó el monto total por reparación económica en \$ 45.592,40 a favor de los accionantes. El monto correspondiente a cada uno fue desglosado del siguiente modo:

NOMBRE	PENSIÓN	LIQUIDACIÓN RETROACTIVA
Robin Omar Urresta Barrera	\$ 2.838,46	\$ 11.732,26
Ángel Roberto Trávez Armas	\$ 1.454,06	\$ 4.553,03
Patricio Efrén Ramírez Proaño	\$ 987,42	\$ 3.450,85
Filemón Saúl Mina Caicedo	\$ 1.397,42	\$ 4.857,88
Fredy Fabricio Marret Ramírez	\$ 987,42	\$ 3.450,85
Carlos Armando Jerez Narváez	\$ 2.702,74	\$ 10.523,24
Joseph Benjamín Cazco Arizaga	\$ 2.029,81	\$ 7.024,29
TOTAL		\$ 45.592,40

Tabla contenida en el auto resolutorio de 08 de junio de 2023.

11. Este auto fue objeto de aclaración por el Tribunal Distrital, debido a un *lapsus calami*, en providencia de 14 de junio de 2023.⁹
12. El 12 de julio de 2023, en representación del ISSFA, el general de brigada Frank Patricio Landázuri Recalde presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto resolutorio de 08 de junio del 2023, emitido por el Tribunal Distrital.
13. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite el 15 de septiembre de 2023 y requirió un informe de descargo a los jueces del Tribunal Distrital.¹⁰ El 4 de octubre de 2023, el Tribunal Distrital remitió su informe a este Organismo. Con fecha 16 de agosto de 2024, la causa fue priorizada por el Pleno de

⁹ De acuerdo con el Tribunal Distrital, “en el considerando SEGUNDO del auto de 8 de junio de 2023, en donde dice: ‘GAD de Santo Domingo’ debe decir: ‘ISSFA’”.

¹⁰ El tribunal de admisión fue conformado por los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz y Enrique Herrería Bonnet. En dicho auto, el tribunal de admisión señaló que el auto impugnado es objeto de acción extraordinaria de protección por cuanto “se refiere en específico a la cuantificación de pensiones por jubilación como resultado de la aceptación de una garantía jurisdiccional de defensa de derechos constitucionales, es una derivación de lo resuelto en la acción de protección número 17297-2021-02056 y responde a un proceso de reparación económica signado con el número 17811-2023-00753, del cual conforme a la sentencia número 011-16-SIS-CC procede la presentación de una acción extraordinaria de protección cuando se alega la vulneración de derechos en este procedimiento judicial -en el que no ha intervenido la Corte Constitucional-, es decir, reconoce que podría generarse un gravamen irreparable al respecto y por ello es susceptible de esta garantía”.

la Corte Constitucional y la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso el 10 de enero de 2025.¹¹

2. Competencia

14. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); y, artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del ISSFA

15. En su demanda, el ISSFA alega que la decisión impugnada vulnera su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación, consagrado en el artículo 76, numeral 7, literal l de la Constitución de la República del Ecuador.
16. Para argumentar su cargo, menciona que el auto impugnado incurre en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes. A su criterio, el Tribunal Distrital se habría pronunciado exclusivamente respecto de un argumento, omitiendo pronunciarse sobre el resto de argumentos relevantes.
17. El primero de los argumentos no atendidos sería el siguiente:

[...] consta en el escrito presentado por el ISSFA (sic) el 15 de mayo del 2023, en el cual, de manera expresa en el ACAPITE VIII se señala que de forma clara y precisa que **para el cálculo del seguro de retiro de los accionantes debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 22 de la ley de Seguridad Social en concordancia con el contenido de la Disposición transitoria séptima literal b) del Reglamento a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas** que establece como factor regulador 88%, el cual se aplicará a la base de cálculo para las pensiones de retiro, invalidez y muerte, **tomando en**

¹¹ El ISSFA ha presentado los siguientes escritos ante esta Corte:

De fecha 05 de diciembre de 2023 una solicitud de acumulación del presente proceso con el caso 1241-22-EP, ya que a su criterio ambas causas comparten la misma identidad de objeto, no obstante, esta Corte ha verificado que el caso 1241-22-EP no es análogo al presente caso por lo que dicho petitorio resulta improcedente.

De fecha 17 de abril de 2024, solicitud de convocatoria a audiencia en el presente caso, sin embargo, no se estima necesaria dicha diligencia para la resolución del caso.

De fecha 5 de agosto y 9 de septiembre de 2024, solicitan el impulso a la presente causa por la priorización que mantiene la misma.

cuenta que la disposición transitoria séptima no ha sido derogada ni declarada inconstitucional. (Negritas añadidas).¹²

18. En este contexto señala también:

[...] Es decir, el Tribunal valida, acepta y corrobora la liquidación del perito sin aplicar el factor regulador, lo que provoca que se contravenga la ley y se haya CREADO UN (sic) NUEVA FÓRMULA DE CALCULO para liquidar el seguro de retiro, resolviéndose el peritaje EN CONTRA DE NORMA EXPRESA. Por ende, **al no haberse contestado este argumento relevante, el Tribunal deja de motivar adecuadamente su fallo**, pues el hecho es que ni siquiera se pronuncia sobre el caso, para conocer el motivo por el cual dicho factor regulador no debía constar en la liquidación del perito. (Negritas añadidas).

19. El segundo de los argumentos relevantes que considera no atendido sería el siguiente:

[...] el Tribunal, tampoco toma en cuenta que el ISSFA señaló **que el Art. 22 no señala que el seguro de retiro se liquide con el último haber militar (el último sueldo), sin embargo el perito liquida el seguro con el último sueldo, lo que provoca que también de esta manera se cree una nueva fórmula al liquidarse el seguro de retiro de una manera diferente a la que dispone la ley**, ante lo cual el Tribunal debía pronunciarse por qué motivo, bajo qué consideración, el perito liquidó correctamente el seguro de retiro con el último haber militar. Esto hubiera permitido que el peritaje no sea arbitrario, pues era el Tribunal el responsable de verificar que el perito no violente la norma, que el perito no elabore su informe aplicando la normativa a su antojo e interpretándola como si fuera Juez. (Negritas añadidas).

20. Adicionalmente, el ISSFA alega que el auto impugnado no está suficientemente motivado. Considera que el Tribunal Distrital “NO motiva su auto de 08 de junio del 2023, NO indica los fundamentos fácticos ni jurídicos sobre los cuales determina como reparación económica el valor establecido por el perito”. (énfasis en el original)

21. Finalmente, el ISSFA pretende que se acepte su acción extraordinaria de protección y se declare la vulneración al derecho invocado.

¹² Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Registro Oficial 527 de 31 de agosto de 2021. Artículo 22: “La pensión de retiro se calculará de acuerdo al siguiente procedimiento: setenta por ciento (70%) del sueldo imponible con veinte años de servicio activo y efectivo y tres por ciento (3%) adicional por cada año, hasta llegar al cien por ciento (100%) del sueldo imponible, con treinta o más años de servicio activo y efectivo. Por cada mes completo de servicio se añadirá el cero veinte y cinco por ciento (0.25%).” Reglamento a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Registro Oficial 1007 de 18 de mayo de 2017, en su disposición transitoria séptima menciona lo siguiente: “Séptima.- Para los miembros a quienes les aplica el Régimen Transitorio, para la aplicación de las prestaciones del Seguro de retiro, invalidez y muerte, se considerará, lo siguiente: [...] b) Se establece como factor regulador el 88%, el cual se aplicará a la base de cálculo para las pensiones de retiro, invalidez, muerte e incapacidad.”

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

- 22.** El Tribunal Distrital señala que el proceso recayó en su conocimiento mediante oficio de fecha 10 de abril 2023. En tal virtud, señala que la disposición del juez constitucional, respecto de la liquidación de la reparación económica, es de inobjetable inobservancia para el Tribunal Distrital.
- 23.** Además, el Tribunal Distrital realiza una recapitulación de los hechos. En lo principal, señala que se nombró un perito para que efectúe la liquidación. También menciona que se corrió traslado a las partes procesales sobre el peritaje realizado y se presentaron las debidas observaciones al mismo. El Tribunal Distrital se ratifica en que la Sala Provincial expresamente señaló que la fórmula de cálculo es la establecida en el artículo 22 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, por lo que correspondía liquidar de acuerdo con lo establecido en la sentencia constitucional.
- 24.** También, señalan que, dentro del proceso, la procuradora del ISSFA actuó de manera incorrecta, irrespetando la independencia del perito en los siguientes términos:

[...] El perito al contestar las observaciones del ISSFA, indica a fojas 464, que la Dra. Andrea Cevallos, abogada del ISSFA, le ha contactado personalmente al perito para hacerle llegar documentación. Esto a todas luces, rompe el principio de independencia del perito respecto a las partes procesales toda vez que el Tribunal concedió tres días para que las partes entreguen todos los documentos necesarios para que el perito realice su trabajo; por ello mal hizo la abogada del ISSFA en contactar personalmente al perito para proporcionarle documentos que no fueron entregados en el Tribunal a su tiempo.

- 25.** Finalmente, el Tribunal Distrital considera que únicamente le correspondía reconocer los cálculos realizados por el perito experto en la materia. Discrepa frente a la alegación del ISSFA sobre la presunta incongruencia frente a las partes, pues a su criterio todas las objeciones realizadas fueron atendidas por el Tribunal Distrital y “las respuestas a las objeciones del ISSFA fueron respondidas por el perito mediante la aclaración de 24 de mayo de 2023 (fjs. 464)”.
- 26.** Por último, el Tribunal Distrital insistió en que “si existen otros documentos que puedan alterar el cálculo realizado por el perito y no fueron entregados en su oportunidad por el ISSFA, no se puede endilgar al perito y menos al Tribunal el cumplimiento de las disposiciones de los jueces constitucionales”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 27.** 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 un derecho fundamental.¹³ No obstante, la sola afirmación de que se ha vulnerado un derecho no constituye razón suficiente para analizar su presunta vulneración. Así, los problemas jurídicos se formularán exclusivamente respecto de los argumentos mínimamente completos que se encuentren desarrollados en la demanda.¹⁴

- 28.** En el presente caso, el cargo reproducido en el párrafo 20 *supra* señala que el auto impugnado está insuficientemente motivado, porque no contendría una fundamentación fáctica ni jurídica. No obstante, se trata de un argumento que se limita a señalar el vicio motivacional en el que habría incurrido el auto impugnado, sin que el ISSFA justifique por qué se habría configurado una vulneración directa e inmediata de sus derechos constitucionales. Por lo tanto, a pesar de hacer un esfuerzo razonable no corresponde formular un problema jurídico al respecto.
- 29.** Sobre los cargos reproducidos en los párrafos 17, 18, y 19 *supra*, se evidencia que el ISSFA alega la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por incongruencia frente a las partes. Concretamente, alega la falta de pronunciamiento sobre los siguientes argumentos relevantes: (i) para la liquidación no se aplicó el factor regulador del 88% establecido en la Disposición Transitoria Séptima literal b) del Reglamento a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; y, (ii) el artículo 22 de la Ley de Seguridad Social no establece que el seguro de retiro debe liquidarse con el último sueldo, pero el perito realizó el cálculo de esa forma. Por tal motivo, este Organismo formula el siguiente problema jurídico:
- 30.** ¿El Tribunal Distrital vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes, por no haber atendido dos argumentos relevantes del ISSFA?

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

¹⁴ La Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo debe contener tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica; lo cual debe entenderse como la afirmación del derecho vulnerado (tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad que evidencia la vulneración del derecho (base fáctica) y una justificación que indique el por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (justificación jurídica). Ver: CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿El Tribunal Distrital vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes, por no haber atendido dos argumentos relevantes del ISSFA?

31. El artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

32. La Corte Constitucional, en la sentencia 1158-17-EP/21, sintetizó la jurisprudencia respecto de esta garantía y reafirmó que toda decisión del poder público debe contener una motivación suficiente, tanto normativa, como fáctica. Específicamente, en el párrafo 61 de dicha sentencia, se estableció que habrá una deficiencia motivacional ante estos posibles escenarios: **(i)** inexistencia de motivación; **(ii)** la insuficiencia de motivación; y, **(iii)** la apariencia motivacional.¹⁵

33. Particularmente, señala que la incongruencia constituye un vicio motivacional de apariencia. Esta Magistratura ha definido dos supuestos de incongruencia. De este modo:

[h]ay incongruencia 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 la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones- [...] (incongruencia frente al Derecho).¹⁶

34. En el caso bajo análisis, la entidad accionante sostiene que el auto impugnado habría vulnerado su derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación. A su juicio, el Tribunal Distrital omitió pronunciarse respecto de dos alegaciones: **(i)** para la liquidación no se aplicó el factor regulador del 88% establecido en la Disposición Transitoria Séptima literal b) del Reglamento a la Ley de Seguridad Social de las

¹⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

¹⁶ *Ibid.* párr. 86.

Fuerzas Armadas; y, (ii) el artículo 22 de la Ley de Seguridad Social no establece que el seguro de retiro debe liquidarse con el último sueldo, pero el perito realizó el cálculo de esa forma. En ese sentido, este Organismo constatará si el caso *in examine* se refiere a un posible escenario de apariencia motivacional por incongruencia frente a las partes.

35. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha determinado que la incongruencia frente a las partes ocurre:

[...] cuando se deja de contestar un cargo relevante para las partes procesales y no cuando se deja de atender cualquier argumento, de modo que afecta a aquellas alegaciones que inciden de manera significativa en la resolución de un problema jurídico; adicionalmente, esta apariencia motivacional puede darse bien por acción o por omisión, ocurriendo, ésta última, cuando la decisión impugnada no contesta en absoluto a los argumentos relevantes de la parte.¹⁷

36. Adicionalmente, para determinar si el Tribunal Distrital incurrió en el vicio motivacional antedicho, corresponde: (i) verificar si los argumentos presuntamente no atendidos fueron invocados en el proceso 17811-2023-00753; (ii) contrastar con el auto impugnado, de modo que se pueda comprobar si el Tribunal Distrital se pronunció o no al respecto; y, si no se pronunció, (iii) analizar la relevancia que pudo tener el argumento en la decisión.¹⁸

37. Respecto del primer parámetro. De la revisión del expediente, se constata que, el peritaje fue puesto en conocimiento de ambas partes mediante providencia de jueves 04 de mayo de 2023. Ante esto, el ISSFA remitió sus observaciones al informe pericial mediante escrito presentado el día 15 de mayo de 2023.¹⁹ En dicho escrito, se

¹⁷ CCE, sentencia 1228-20-EP/24, 20 de octubre de 2021, párr. 32.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 33.

¹⁹ En lo principal mencionó lo siguiente:

[...] el señor perito durante el desarrollo de su informe ni en la fórmula para calcular el seguro de retiro de los accionantes, no ha justificado la forma en que aplicó la sentencia 083-16 emitida por la Corte Constitucional de Ecuador conforme lo dispuesto por la sentencia de 25 de febrero del 2022 de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en la cual fue nombrado para realizar el peritaje correspondiente. [...] En ninguna parte del Art. 22 se menciona que la liquidación de retiro se realice CON EL ULTIMO HABER MILITAR como lo afirma el perito, con lo cual se verifica que el perito realiza la liquidación sin ningún amparo legal, al utilizar el último haber militar de cada accionante para liquidar el seguro de retiro. [...] El perito al realizar la liquidación, adicionalmente ha indicado que para establecer el sueldo imponible se fundamentó en lo que dispone el Art. 19 del Reglamento a la ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, interpretando lo que dicha norma dice, es decir asumiendo funciones de Juez que no le corresponden. [...]. De la revisión de la fórmula de cálculo que aplica el perito, se puede verificar que no ha tomado en cuenta la Disposición Transitoria Séptima literal b) del Reglamento a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (Suplemento RO 1007 de 10-05-2017), que se encuentra vigente, y que no fue objeto de control constitucional por la Corte Constitucional en la sentencia 083-16-IN/21. Esta norma establece como facto regulador el 88%, el cual se aplicará a la base de cálculo para las pensiones de retiro, invalidez, muerte e incapacidad”.

detallan los argumentos que a criterio del accionante no fueron atendidos por el perito tal y como se indica en el párrafo 34 *supra*. Sobre dichas observaciones, se constata que el perito se ratifica su informe de 24 de mayo de 2023, actuando con base en lo que establece la sentencia de Sala Provincial.

38. En consecuencia, este Organismo da por cumplido el primer parámetro.

39. Respecto del segundo parámetro. Corresponde analizar si el Tribunal Distrital, respondió a los argumentos que a criterio del accionante no fueron atendidos. El auto impugnado consta de tres acápites. En el acápite primero detalla un inconveniente con el perito encargado de la liquidación del presente caso, donde se señala que un funcionario del ISSFA se contactó con el perito para indicarle que “tiene documentación adicional para realizar el peritaje”. En este sentido, el Tribunal Distrital expresó que le llama la atención que el ISSFA se haya contactado directamente con el perito, toda vez que el informe pericial debe sustentarse bajo disposiciones judiciales y el principio de imparcialidad.

40. En el acápite segundo, el Tribunal se refiere, en los siguientes términos, a las observaciones presentadas por el ISSFA mediante escrito de 15 de mayo de 2023:

[...] el Tribunal verifica que dichas observaciones se plantean sobre la base de que el GAD de Santo Domingo²⁰ (sic) no concuerda con los valores calculados por el perito, porque dicho (sic) “En ninguna parte del Art. 22 se menciona que la liquidación del seguro de retiro se realice CON EL ÚLTIMO HABER MILITAR como lo afirma el perito, con lo cual se verifica que el perito realiza la liquidación sin ningún amparo legal, al utilizar el último haber militar de cada accionante para liquidar al seguro de retiro.” (fjs. 460)

Sin embargo, en ninguna parte de sus observaciones el ISSFA establece cuál es el valor que se debe tomar como sueldo imponible.

41. En el acápite tercero, el Tribunal Distrital verifica que se realizó la pericia con base en la documentación presentada que consta en el proceso judicial, sin verificar que existan inconsistencias. Concluye que el peritaje se hizo con base en lo ordenado por la Sala Provincial y que no se tomó en cuenta las observaciones presentadas por el ISSFA por basarse en información sin sustento legal. Por ello, señala los valores a liquidar (según consta en el párrafo 10 *supra*) en los siguientes términos:

[...] se determina como valor a pagar en calidad de reparación económica la cantidad total de cuarenta y cinco mil quinientos noventa y dos con 40/100 dólares americanos (\$ 45.592,40) a los legitimados activos. En razón de que esta causa ingresó a conocimiento

²⁰ En dicho acápite se señala como accionado al GAD de Santo Domingo. En el párrafo 11 *supra* y nota al pie 8 se explica la corrección que realiza el Tribunal Distrital.

del Tribunal el 10 de abril (sic) de 2023, en acatamiento a la sentencia constitucional N° 8-22-IS (sic), se dispone remitir a la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito para su ejecución al no tener nada más que resolver.

42. Se verifica que, en el acápite segundo, el Tribunal Distrital se refiere a las observaciones efectuadas al informe pericial por parte del ISSFA. Sin embargo, se observa que únicamente se refiere al segundo argumento alegado por el ISSFA como omitido. Concretamente, se atendió dicho cargo en los siguientes términos: primero, el Tribunal Distrital cita el argumento del ISSFA (“en ninguna parte del Art. 22 se menciona que la liquidación del seguro de retiro se realice CON EL ÚLTIMO HABER MILITAR como lo afirma el perito”) y luego concluye que, de todos modos, el ISSFA no indicó “cuál es el valor que se debe tomar como base imponible”.
43. En tal virtud, no se observa que exista argumentación alguna respecto de la primera alegación formulada por el ISSFA, relativa a la fórmula de cálculo en aplicación con la Disposición Transitoria Séptima literal b) del Reglamento a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.
44. **Respecto al punto tres del parámetro.** Es claro para esta Corte que el argumento revestía de relevancia y debía ser contestado. La aceptación de dicho argumento incide de manera directa en el cálculo de pensión de retiro de los accionantes, ya que se cuestionaba la fórmula de cálculo aplicada en el peritaje y ratificada por el Tribunal Distrital.
45. En conclusión, de los argumentos que el ISSFA alega como no atendidos por el Tribunal Distrital, señalados en el párrafo 34 *supra*, la Corte verifica que no se atendió el primero. Dicho argumento era relevante ya que de ser respondido y tomado en cuenta incidiría directamente en el cálculo de las pensiones de los accionantes.
46. Por lo expuesto, esta Corte determina que en el auto resolutorio emitido por el Tribunal Distrital se configuró el vicio de incongruencia frente a las partes. En consecuencia, se vulneró el derecho del ISSFA al debido proceso en la garantía de la motivación.²¹

²¹ Es importante señalar que los autos resolutorios, emitidos por los Tribunales Distritales, en el marco de un proceso de cuantificación económica, deben contener un estándar mínimo de motivación de acuerdo con el párrafo 66 de la sentencia 121-20-EP/24, que establece:

[...] el Tribunal Distrital en el auto resolutorio de 16 de septiembre de 2019 inobservó el punto b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC al no justificar debidamente la duda que dijo haber tenido sobre el informe pericial, estándar definido por la sentencia 1158-17-EP/21 relativo al derecho al debido proceso en su garantía de la motivación. En consecuencia, esta Corte encuentra que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante, así como también su derecho al debido proceso en su garantía de la motivación.

47. Finalmente, cabe manifestar que esta Corte no evalúa lo correcto o incorrecto de las decisiones de la justicia ordinaria, sino, la vulneración de derechos constitucionales que se pudieron haber generado. Por ello, en el presente caso la Corte Constitucional no se está pronunciando sobre los hechos del proceso de origen ni sobre la corrección del cálculo de las pensiones ordenadas a pagar por concepto de reparación.²²

6. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección presentada por el ISSFA.
2. **Dejar** sin efecto el auto resolutorio de 08 de junio de 2023, emitido por Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.
3. **Ordenar** que, previo sorteo, otro Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, emita una nueva decisión sobre la liquidación económica que proviene de la acción de protección. Dicha resolución deberá garantizar el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, considerando lo establecido en esta decisión.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²² Considérese el auto de verificación de la sentencia 83-16-IN/21 de fecha de 6 de febrero de 2025.

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 06 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

188623EP-7aa0c



Caso Nro. 1886-23-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veintisiete de febrero de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



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.