

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

2006-18-EP/24 En el Caso No. 2006-18-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 2006-18-EP	2
2900-18-EP/23 En el Caso No. 2900-18-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 2900-18-EP	40
1327-19-EP/24 En el Caso No. 1327-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1327-19-EP	59
3066-19-EP/24 En el Caso No. 3066-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 3066-19-EP	79



Sentencia 2006-18-EP/24
(Protección laboral reforzada de mujeres embarazadas con nombramientos provisionales)
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 13 de marzo de 2024

CASO 2006-18-EP

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

SENTENCIA 2006-18-EP/24

Resumen: La Corte acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación de una acción de protección por haber ignorado la alegación principal de la accionante.

Además, luego del examen de mérito, declara la vulneración del derecho de la accionante a la protección laboral reforzada como mujer embarazada por la terminación de su nombramiento provisional cuando estaba embarazada. La Corte determina que, tratándose de ese tipo de nombramiento, al igual que con los contratos ocasionales, las instituciones públicas no pueden desvincular a las mujeres embarazadas o en periodos de maternidad o lactancia y deben garantizar su derecho al trabajo hasta que concluya el periodo de lactancia.

Por último, la Corte estableció que el conocimiento de los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos corresponde, por regla general, a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, a menos que el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como en casos de evidente discriminación, o en los excepcionales que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen. Y, de conformidad con dicha excepción, se concluyó que el presente caso corresponde a la vía constitucional, por tratarse de una servidora pública con nombramiento provisional, quien fue desvinculada de una institución pública a los seis meses de embarazo.

1. Antecedentes procesales

1. El 8 de mayo de 2018, Adriana Paulina Peñafiel Borja presentó una demanda de acción de protección en contra del Instituto de Economía Popular y Solidaria (“IEPS”), en la que impugnó la acción de personal que finalizó su nombramiento provisional, a pesar de su estado de embarazo.¹
2. La Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, mediante sentencia emitida el 23 de mayo de 2018, negó la demanda. En contra de esta decisión judicial, Adriana Peñafiel interpuso recurso de apelación. El 13 de julio de 2018, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar,

¹ El juicio se identificó con el número 17371-2018-01782.

Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha negó el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia recurrida.

3. El 3 de agosto de 2018, Adriana Paulina Peñafiel Borja (“**accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación (“**decisión judicial impugnada**” o “**sentencia impugnada**”).
4. El 3 de abril de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda. Como parte de la sustanciación de esta causa, el 29 de agosto de 2023 se realizó una audiencia pública.

2. Competencia

5. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191.2.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. De la accionante

6. En su demanda de acción extraordinaria de protección y en la audiencia pública, la accionante solicitó que la Corte Constitucional declare que la sentencia de apelación vulneró los derechos a la igualdad, a la salud, al trabajo, a la protección especial como mujer embarazada, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, previstos en los artículos 11, 32, 33, 35, 75 y 76 de la Constitución, respectivamente. Asimismo, requirió como medidas de reparación que se dejen sin efecto la sentencia impugnada y la acción de personal que dio por terminado su nombramiento provisional, que se ordene el reintegro a su puesto de trabajo, que se disponga al IEPS emitir disculpas públicas y que se ordene el pago de las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que “ha dejado de trabajar”, el que deberá incluir su periodo de embarazo y lactancia.
7. Como fundamentos de sus pretensiones, la accionante esgrimió los siguientes **cargos**:
 - 7.1. El IEPS habría vulnerado sus derechos a la igualdad, a la salud, al trabajo y a la protección especial como mujer embarazada porque habría dado por terminado su nombramiento provisional sin considerar que la accionante tenía seis meses

de embarazo. Agrega que ella habría notificado con anterioridad sobre su estado al IEPS, por lo que dicha entidad tenía pleno conocimiento de su condición cuando tomó la decisión de desvincularla.

- 7.2. La sentencia judicial impugnada habría vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso porque en su análisis no habría considerado la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas, argumento central de su demanda de acción de protección.

3.2. Del tribunal de apelación

8. Los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a pesar de haber sido notificados con el correspondiente requerimiento,² no presentaron su informe de descargo.

3.3. Argumentos del *amicus curiae*

9. El 15 de agosto de 2023, Gustin Fernando Acosta Cadena y Jeisson Marcelo Robalino Recalde³ señalaron que el IEPS habría vulnerado los derechos al trabajo y a la protección laboral de las mujeres embarazadas de la accionante porque habría finalizado su nombramiento provisional “pese a encontrarse en situación de vulnerabilidad (embarazada), lo cual no genera una pérdida de la naturaleza jurídica del [...] [nombramiento provisional], pero si [sic] genera una condición especial que impide y prohíbe despedir a la mujer en estado de gestación”. Además, detallan las normas y la jurisprudencia relativa a los mencionados derechos.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

10. Esta Corte verifica que el cargo sintetizado en el párrafo 7.1 *supra*⁴ implicaría volver a responder a cuestiones propias del juicio de origen, es decir, resolver si la acción de protección era procedente o no. Este tipo de análisis, conocido como examen de

² Al respecto ver:

http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBLdGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOidhOGNjZGI4MC0wM2VmLTRhN2MtOThjMjMGE3YmRmMmViN2QucGRmJ30=.

³ Los comparecientes afirmaron ser estudiante de la carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Loja y “Tutor Académico Institucional de LITIGIUM Soluciones Jurídicas en convenio con la Universidad Nacional de Loja”, respectivamente.

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.

mérito, en principio no corresponde a la acción extraordinaria de protección, pues este procede “excepcionalmente y de oficio”,⁵ es decir, por decisión de esta Corte y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección. En consecuencia, en esta sentencia, *prima facie*, no se formularán problemas jurídicos a partir del mencionado cargo.

11. Por otro lado, respecto del cargo detallado en el párrafo 7.2 *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 dos derechos constitucionales (tutela judicial efectiva y debido proceso), se examinará en relación a una eventual vulneración de la garantía de la motivación, en aplicación del principio *iura novit curia*.⁶ Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: La sentencia impugnada ¿vulneró el derecho al debido proceso 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 las mujeres embarazadas?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Primer problema jurídico: La sentencia impugnada ¿vulneró el derecho al debido proceso 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 las mujeres embarazadas?

12. El artículo 76.7.1 de la Constitución prevé la garantía de 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.

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

⁶ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párrafo 123: “Si bien el derecho al debido proceso es un componente importante de la tutela efectiva, por el detallado desarrollo jurídico establecido en el artículo 76 de la Constitución, cada garantía del debido proceso podrá merecer un análisis autónomo sin que sea necesario, cuando fuere el caso, declarar al mismo tiempo la violación a la garantía analizada y a la tutela efectiva. Por ejemplo, si en un caso se demuestra que no hay motivación y se argumentó como parte de la tutela efectiva, bastará con la declaración de la violación de la garantía de motivación sin que sea necesario analizar ni declarar la violación al derecho a la tutela judicial efectiva”.

13. La sentencia 1158-17-EP/21, que sintetiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, estableció que la motivación puede ser insuficiente cuanto está afectada por cierto tipo de vicios, entre estos, el de incongruencia frente a las partes, el que se presenta “cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales [...]”.⁷
14. 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, la protección laboral reforzada que gozan las mujeres embarazadas.
15. Para verificar la vulneración alegada por la accionante, conviene examinar la sentencia impugnada. En su considerando cuarto se sintetizaron los alegatos de las partes procesales. Respecto de los argumentos de la accionante, se identificaron los siguientes: (i) el 27 de abril de 2018, habría sido notificada con la terminación de su nombramiento provisional a pesar que se encontraba embarazada;⁸ (ii) su desvinculación constituye una vulneración a los derechos a la igualdad, a la protección laboral como mujer embarazada, a la salud y a la seguridad social;⁹ (iii) habría notificado con varios meses de anticipación sobre su embarazo al IEPS;¹⁰ (iv) la acción de protección es la vía idónea y eficaz para la tutela de sus derechos por ser una mujer embarazada y, por tanto, pertenecer a un grupo de atención prioritaria.¹¹

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

⁸ Acción de protección 17371-2018-01782, Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, sentencia de 13 de julio de 2018: “Que el 27 de abril de 2018, mientras se encontraba en su lugar de trabajo, fue notificada [...] con la finalización de su NOMBRAMIENTO PROVISIONAL, argumentando que esas son las disposiciones de la Ley Orgánica de Servicio Público, sin tomar en cuenta su condición de 7 meses de embarazo [sic], mucho menos detenerse a observar la normativa constitucional sobre la protección que el Estado ecuatoriano brinda a las mujeres en estado de gestación, protección que se ampara en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Ecuador”.

⁹ *Ibid.*: “Que la ilegal e inconstitucional desvinculación de la señorita Adriana Peñafiel constituye una vulneración de su derecho a la igualdad material y con esto a los principios y derechos especiales que protegen a la mujer embarazada en el ámbito laboral, sea público o privado. [...] Que adicionalmente se constituyó una violación al derecho a la salud y a la seguridad social, dado que Adriana en esa condición necesita de constante atención médica. Que se fundamenta en el Art. 35 de la Constitución de la República del Ecuador, referente a los derechos de atención prioritaria, en el Art. 43 ibídem, que se refiere a los derechos de las mujeres embarazadas y en período de lactancia”.

¹⁰ *Ibid.*: “[E]n el presente caso, ha mediado la correspondiente notificación de la condición de embarazo de Adriana Paulina Peñafiel Borja, misma que se realizó con varios meses de anticipación”.

¹¹ *Ibid.*: “[Q]ue no interpuso la acción de protección frente a un acto administrativo, sino porque el memorando No. IEPS-IEPS-2018-0126-M con la finalización del nombramiento provisional, vulnera los derechos que conlleva dicho acto al encontrarse la servidora pública en estado de gestación, quien debió ser sujeto de la protección especial del estado por ser parte de los grupos de atención prioritarios establecidos en el Art. 35 de la Constitución de la República”.

16. Sin embargo, después de varias precisiones conceptuales, el tribunal de apelación concluyó que (i) no había vulneración de derechos porque el acto administrativo impugnado era una consecuencia de la finalización del concurso de méritos y oposición realizado para ocupar el cargo de la accionante;¹² (ii) el nombramiento provisional es de carácter temporal;¹³ y, (iii) la demanda desnaturalizó la acción de protección pues pretendía que a través de la vía constitucional se resuelvan asuntos de la jurisdicción ordinaria.¹⁴ De esta forma, la sentencia negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia recurrida.
17. Así, esta Corte verifica que el tribunal de apelación, pese a haber identificado como uno de los puntos centrales de la demanda de acción de protección la transgresión a la protección laboral reforzada de la accionante como mujer embarazada, nunca se refirió a dicho argumento. Este argumento era relevante porque, en principio, la protección laboral de las mujeres embarazadas no es similar al resto de servidores públicos y, por lo tanto, exigía el correspondiente análisis del tribunal.

¹² *Ibid.*: “[E]n el presente caso, no existen derechos constitucionales vulnerados, la principal pretensión de la accionante es que se ordene la nulidad del memorando No. IEPS-IEPS-2018-0126-M de 27 de abril de 2018, acto administrativo, con el cual se le notificó la terminación de su nombramiento provisional, debido a que, el IEPS procedió a desarrollar el Concurso Abierto de Méritos y Oposición No. 2018-GRUPO 1-FEBRERO- NRO. CMO-IEPS-DTH-2018-001, el 01 de febrero de 2018; mismo que, luego del procedimiento respectivo, finalizó con la declaratoria de ganadores el 28 de mayo de 2018 y fue publicado en el portal socio empleo donde se presentaron 1578 participantes, conforme consta en el expediente administrativo adjuntado por el accionado en copias certificadas, con todo el detalle de la convocatoria, postulación de donde consta la accionante [sic]; indicando que dentro del proceso jamás hubo discriminación, direccionamiento, segregación absolutamente a nadie; por el contrario, hubo transparencia, publicidad y meritocracia a todos los ciudadanos. [...] Por lo tanto, el IEPS tomando en consideración que se desarrolló un Concurso Abierto de Méritos y Oposición y en base al pronunciamiento del Ministerio del Trabajo, procedió a posesionar al ganador del Concurso Abierto de Méritos y Oposición y, consecuentemente cesar en funciones a la accionante a través del Memorando No. IEPS-IEPS-2018-0126-M de 27 de abril de 2018”.

¹³ *Ibid.*: “[...] La accionante ingresó a prestar sus servicios lícitos y personales en el IEPS, bajo la modalidad de nombramiento provisional, la misma que tiene la característica fundamental que es la temporalidad, conforme lo señala el literal b) del Art. 17 del Reglamento de la LOSEP, que establece las clases de nombramientos y que pueden ser, entre esos, como establece el literal b) los provisionales, que son aquellos otorgados para ocupar temporalmente los puestos determinados; además que, no generarán derecho de estabilidad a la o el servidor”.

¹⁴ *Ibid.*: “[...] El respeto al trámite correspondiente permite el cumplimiento de las normas del debido proceso y la seguridad jurídica en el país, por lo que intentar subsanar la supuesta violación de derechos constitucionales mediante procedimientos ajenos a la naturaleza de las garantías jurisdiccionales genera inseguridad jurídica, y lo que es más, desnaturaliza la acción de protección, al pretender que se resuelva por los canales constitucionales asuntos que le corresponde a la jurisdicción ordinaria, que ha establecido el trámite respectivo. Por lo que la pretensión de la accionante, tiende a que los jueces constitucionales, resuelvan un conflicto que no entra en la esfera constitucional, contrariando el contenido de la norma constante en el Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Así también lo indica el Juez A quo a lo largo de su fallo, planteamiento jurídico que consta en la sentencia impugnada y que reúne los requisitos de motivación”.

18. Es claro entonces, de conformidad con el criterio mencionado en el párrafo 13 *supra*, que la motivación de la sentencia impugnada resulta insuficiente por incongruencia frente a los argumentos de las partes y, por tanto, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante.
19. Tras constatar la vulneración del derecho al debido proceso en una garantía jurisdiccional –acción de protección–, la Corte decide, de oficio, verificar si se cumplen los presupuestos excepcionales para realizar el examen de mérito.

5.2. Segundo problema jurídico: ¿Es procedente el examen de mérito en el presente caso?

20. En principio, conforme se establece en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, las acciones extraordinarias de protección tienen por único objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y, solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de la decisión adoptada en el proceso de origen, lo que ha sido denominado por la jurisprudencia de esta Corte “examen de mérito”.
21. En los párrafos 55 y 56 de la sentencia 176-14-EP/19 y en el párrafo 111 de la sentencia 2137-21-EP/21, se estableció que la Corte puede realizar el examen de mérito en los procesos de garantías jurisdiccionales de derechos fundamentales siempre que se verifiquen los siguientes requisitos: (i) que la autoridad judicial haya violado derechos fundamentales; (ii) que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso de origen puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial o se observe una notoria desnaturalización de las garantías jurisdiccionales; (iii) que el caso no haya sido seleccionado para su revisión; y, (iv) que el caso cumpla al menos con uno de estos criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes de la Corte. A continuación, se verificará si dichos presupuestos se cumplen en el presente caso.
22. Al haberse declarado la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación en el marco de un proceso de garantías jurisdiccionales –ver párrafo 18 *supra*– se cumple con el requisito (i). Además, se verifica que los hechos que dieron lugar al proceso de origen podrían constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad inferior, pues el caso se refiere a la posible vulneración a la protección laboral de una mujer embarazada que no fue analizado por el tribunal de apelación, con lo que se cumple el requisito (ii). Así también, de la revisión del

sistema SACC,¹⁵ se constata que el caso no fue previamente seleccionado por esta Corte para emitir una sentencia de revisión, con lo que se cumple el requisito (iii). Por último, para esta Corte el caso resulta novedoso pues permitiría analizar la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas cuando el cargo que ocupan ha sido sometido a un concurso de méritos y oposición y existe un legítimo ganador o ganadora. En atención a la novedad del asunto, se cumple el requisito (iv). En consecuencia, en este caso, es procedente realizar el “examen de mérito”.

6. Examen de mérito

23. Cuando la Corte Constitucional realiza el examen de mérito de la causa, hace las veces del juez de instancia, por lo que le corresponde resolver el fondo de la garantía jurisdiccional de origen. En el presente caso, la Corte debe resolver la acción de protección presentada por Adriana Paulina Peñafiel Borja (“**accionante**”) en contra del Instituto de Economía Popular y Solidaria (“**IEPS**”), en la que impugnó la acción de personal que finalizó su nombramiento provisional.

6.1. Pretensiones y fundamentos de la parte accionante

24. La accionante solicitó que se declare que el IEPS (“**entidad accionada**”) vulneró sus derechos a la igualdad, a la salud, al trabajo y a la protección especial como mujer embarazada, previstos en los artículos 11, 32, 33, 35 y 43 de la Constitución, respectivamente. Además, como medidas de reparación, pidió que se deje sin efecto la acción de personal que dio por terminado su nombramiento provisional, que se ordene el reintegro a su puesto de trabajo, que se disponga al IEPS emitir disculpas públicas y que se ordene el pago de las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que estuvo separada de su cargo.

25. Como antecedentes, la accionante señaló los siguientes:

25.1. El 1 de junio de 2015, la accionante ingresó a trabajar en el IEPS con nombramiento provisional como secretaria (servidora pública de apoyo 4) de la Dirección de Planificación.

25.2. El 14 de diciembre de 2017, el IEPS le notificó que su nombramiento finalizaría el 31 de diciembre de 2017.

¹⁵ Al respecto ver:

<https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/causa/ficha?numero=0700-18-JP&contexto=TODO&uuid=>.

- 25.3.** El 15 de diciembre de 2017, la accionante notificó al director general del IEPS sobre su embarazo. Debido a esto, el director del IEPS le solicitó un certificado médico emitido por una institución de salud de la red pública. Una vez cumplido el mencionado requisito, se dejó insubsistente el acto administrativo que dio por terminado el nombramiento provisional.
- 25.4.** Sin embargo, el 27 de abril de 2018, la nueva directora general del IEPS le habría notificado que su nombramiento provisional finalizaría el 30 de abril de 2018.
- 26.** Como fundamentos de sus pretensiones, la accionante esgrimió los siguientes argumentos:
- 26.1.** El acto administrativo que dio por terminado su nombramiento provisional vulneró sus derechos a la igualdad, a la protección especial como mujer embarazada y al trabajo, en la dimensión de la protección laboral de las mujeres embarazadas, porque al momento de su desvinculación estaba embarazada. Al respecto, sostiene que la Constitución y varios instrumentos internacionales prohíben el despido de mujeres embarazadas como una garantía de sus derechos por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.
- 26.2.** Como consecuencia de la desvinculación se afectó también el derecho a la salud de la accionante porque dejó de ser beneficiaria de la seguridad social y, por no tener los medios económicos, no podía recibir ni ella ni quien está por nacer la atención médica necesaria.

6.2. Pretensiones y fundamentos del IEPS

- 27.** En su escrito de contestación a la demanda de acción de protección, el IEPS expuso como antecedentes del caso, los siguientes:
- 27.1.** El 26 de mayo de 2015, el Ministerio de Trabajo emitió la resolución MDT-VSP-2015-0099 que aprobó la creación de 57 puestos de carrera en el IEPS.
- 27.2.** El 1 de junio de 2015, con base en la mencionada resolución, se emitió a favor de la accionante un nombramiento provisional respecto del cargo vacante de secretaria de dirección, en el grado de servidor público 4.

- 27.3.** El 1 de febrero de 2018, por necesidades institucionales, el IEPS convocó el concurso de méritos y oposición 2018-GRUPO1-FEBRERO-NRO.CMO-IEPS-DTH-2018-001. Este concurso se desarrolló con normalidad y finalizó con la declaratoria de ganadores el 28 de marzo de 2018.
- 27.4.** Mediante oficio IEPS-DTH-2018-0114-OF, de 12 de abril de 2018, el IEPS consultó al Ministerio de Trabajo sobre la situación de dos servidoras públicas —una de ellas, la accionante— que se encontraban embarazadas y que ocupaban dos de las partidas que fueron sometidas a concurso de méritos y oposición.
- 27.5.** El 26 de abril de 2018, el Ministerio de Trabajo resolvió la consulta realizada con el siguiente criterio: “los nombramientos provisionales podrán tener vigencia hasta que se cumple la condición que se encuentra establecida en el literal c) del artículo 18 del Reglamento de la LOSEP, es decir, hasta que se obtenga el ganador del concurso de méritos y oposición”.
- 27.6.** El 27 de abril de 2018, se notificó a la accionante con la finalización de su nombramiento provisional.
- 28.** Luego, la entidad accionada solicitó que se niegue la acción de protección por las siguientes razones:
- 28.1.** El acto administrativo que se impugna goza de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad, de conformidad con el artículo 68 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. “En ese sentido, si el acto administrativo fuese ilegal el mismo debe ser decretado así por la autoridad competente, en este caso, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”.
- 28.2.** En observancia estricta al derecho a la seguridad jurídica y al artículo 173 de la Constitución, la impugnación de los actos administrativos corresponde a “la vía contencioso administrativa [sic] y no en la constitucional”. Además, señala que sería incorrecto omitir “este derecho constitucional de todos los ciudadanos a acudir a los organismos competentes para hacer prevalecer nuestros derechos, y todo [lo] quisiéramos resolver por acciones constitucionales”.
- 28.3.** Los nombramientos provisionales tienen carácter temporal, conforme lo señala el artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público.
- 28.4.** La pretensión de la accionante es la declaratoria de un derecho.

28.5. La demanda es improcedente pues se refiere a la declaratoria de un derecho y a temas de mera legalidad.

6.3. Hechos probados

29. En procesos de garantías jurisdiccionales, la determinación de los hechos probados debe realizarse con base en las disposiciones de la LOGJCC y, en lo que resulte compatible con la naturaleza de cada acción, subsidiariamente¹⁶ con las normas del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”) y del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”).¹⁷

30. Deben probarse los hechos alegados por las partes, salvo aquellos que no lo requieran (artículos 16¹⁸ de la LOGJCC y 162¹⁹ del COGEP). De conformidad con el artículo 163 del COGEP, los hechos que no deben ser probados son los siguientes:

1. Los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria en la contestación de la demanda o de la reconvención o los que se determinen en la audiencia preliminar.
2. Los hechos imposibles.
3. Los hechos notorios o públicamente evidentes.
4. Los hechos que la ley presume de derecho.

31. De conformidad con lo mencionado, esta Corte verifica que las partes procesales no han controvertido los hechos que dieron origen a la presente acción, de manera que la controversia radica en determinar si tales actuaciones constituyen o no vulneraciones

¹⁶ LOGJCC, Registro Oficial 52, suplemento, 22 de octubre de 2009, artículo 4.- “Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: [...] 14. Subsidiaridad.- Se tomarán en cuenta los demás principios procesales establecidos en la legislación ordinaria, en la medida en que sean compatibles con la naturaleza del control constitucional”.

¹⁷ CCE, sentencia 2936-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párrs. 42 y 43.

¹⁸ LOGJCC, Registro Oficial 52, suplemento, 22 de octubre de 2009, artículo 16.- “Pruebas.- La persona accionante deberá demostrar los hechos que alega en la demanda o en la audiencia, excepto en los casos en que se invierte la carga de la prueba. [...] Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria. En los casos en que la persona accionada sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trate de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza”.

¹⁹ COGEP, Registro Oficial 506, suplemento, 22 de mayo de 2015, artículo 162.- “Necesidad de la prueba. Deben probarse todos los hechos alegados por las partes, salvo los que no lo requieran. La parte que invoque la aplicación del derecho extranjero o disienta de ella presentará la certificación del agente diplomático sobre la autenticidad y vigencia de la ley. A falta de agente diplomático, la parte podrá solicitar a la o al juzgador que requiera al Estado de cuya legislación se trate que certifique por la vía diplomática la autenticidad y vigencia de la ley. La o el juzgador no podrá aplicar como prueba su conocimiento propio sobre los hechos o circunstancias controvertidos”.

de derechos; cuestión que será dilucidada en los problemas jurídicos que se formularán y resolverán en las siguientes secciones de esta sentencia. Una vez realizada esta aclaración, cabe señalar que los hechos que deben darse por probados en esta causa son los siguientes:

- 31.1.** Mediante Resolución MDT-VSP-2015-0099 de 26 de mayo de 2015, el Ministerio del Trabajo aprobó la creación de 57 puestos de carrera para el IEPS.²⁰
- 31.2.** El 1 de junio de 2015, se emitió a favor de la accionante un nombramiento provisional para ocupar el cargo vacante de secretaria de dirección, en el grado de servidor público 4.²¹
- 31.3.** El 14 de diciembre de 2017, el IEPS notificó a la accionante que su nombramiento finalizaría el 31 de diciembre de 2017.²²
- 31.4.** El 15 de diciembre de 2017, la accionante notificó al director general del IEPS sobre su embarazo. Debido a esto, el IEPS dejó insubsistente el acto administrativo que dio por terminado el nombramiento provisional.²³
- 31.5.** El 1 de febrero de 2018, el IEPS inició el concurso de méritos y oposición para 16 vacantes de 11 puestos, incluido el cargo de la accionante. El mencionado concurso finalizó el 28 de marzo de 2018, con la declaratoria de ganadoras y ganadores.²⁴
- 31.6.** Mediante oficio IEPS-DTH-2018-0114-OF, de 12 de abril de 2018, el IEPS consultó al Ministerio de Trabajo sobre la situación de dos servidoras públicas —una de ellas, la accionante— que se encontraban embarazadas y que ocupaban parte de los puestos a los que se refería el concurso.²⁵
- 31.7.** El 26 de abril de 2018, el Ministerio de Trabajo resolvió la consulta realizada señalando que, conforme el Reglamento de la LOSEP, los nombramientos

²⁰ Al respecto, revisar los documentos aportados por el IEPS en el siguiente enlace: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOidjMzk3ODViNS04OWU4LTRhODUtYmZiZi01MjNhMTU1NmEwZGUucGRmJ30=.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

provisionales tienen vigencia hasta que se obtenga el ganador del concurso de méritos y oposición; “no obstante, si la UATH institucional en función de las necesidades institucionales, de su capacidad operativa y de conformidad con su disponibilidad presupuestaria, podrán reubicar a las servidoras públicas que se encuentran en estado de gestación”. Además, el Ministerio dejó en claro que su pronunciamiento “únicamente constituye un asesoramiento u orientación de carácter informativo; la responsabilidad sobre la correcta aplicación, cumplimiento e incumplimiento de la LOSEP, RGLOSEP, la NTSSP y demás cuerpos legales aplicables a los concursos de méritos y oposición, recae exclusivamente sobre la UATH institucional”.²⁶

31.8. El 27 de abril de 2018, se notificó a la accionante con finalización de su nombramiento provisional.²⁷

6.4. Formulación de los problemas jurídicos de mérito

- 32.** En una sentencia de acción de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de las alegaciones y de la exposición de los hechos constitutivos de las presuntas vulneraciones de derechos fundamentales (esto es, la identificación de la acción u omisión que habría ocasionado la vulneración). Es oportuno aclarar que, si la exposición de las posibles vulneraciones fuere deficiente o incompleta, los jueces constitucionales deben examinar las alegaciones y hechos narrados para establecer si a partir de ellos cabe examinar una posible vulneración de un derecho fundamental –invocado de forma explícita o implícita–.
- 33.** En este sentido, partiendo de lo expuesto en el párrafo 26 *supra*, se observa que la accionante imputa la vulneración de varios derechos constitucionales a la terminación de su nombramiento provisional cuando se encontraba embarazada; sin embargo, en opinión de esta Corte, tal acusación se vincula directamente con la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas. En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: La decisión de dar por terminado el nombramiento provisional de la accionante ¿vulneró la protección laboral reforzada porque al momento de su desvinculación estaba embarazada?
- 34.** Y, solo si se respondiese de forma positiva al problema jurídico formulado en el párrafo anterior, esta Corte procederá a resolver el que sigue: Una vez constatadas las

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

vulneraciones de derechos fundamentales ¿cuál es la forma de reparación que corresponde adoptar en el presente caso?

6.5. Resolución de los problemas jurídicos de mérito

6.5.1. Primer problema jurídico de mérito: La decisión de dar por terminado el nombramiento provisional de la accionante ¿vulneró la protección laboral reforzada porque al momento de su desvinculación estaba embarazada?

- 35.** La accionante señala que la decisión de dar por terminado su nombramiento provisional cuando se encontraba embarazada vulneró su derecho a la protección laboral reforzada como mujer embarazada; además, al ser separada de su cargo no contaba con los recursos económicos necesarios para su cuidado y el de su bebé. Asimismo, sostiene que la Constitución y los instrumentos internacionales prohíben el despido (o cualquier figura jurídica semejante) de mujeres embarazadas por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.
- 36.** Por otro lado, la entidad accionada afirma que la demanda apunta a desnaturalizar la acción de protección pues el acto administrativo que se impugna goza de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad, por lo que la única vía para declararlo “ilegal” es ante los tribunales de lo contencioso administrativo; además, sostiene que no se habrían producido las vulneraciones de derechos porque los nombramientos provisionales tienen el carácter de temporales. Finalmente, señala que la demanda sería improcedente por pretender la declaratoria de un derecho y por versar sobre asuntos de mera legalidad.
- 37.** Previamente a analizar las vulneraciones de derechos alegadas por la accionante, esta Corte considera necesario referirse a la primera razón dada por el IEPS para solicitar que se niegue la acción de protección, esto es, que los únicos jueces competentes para dejar sin efecto el acto administrativo son los de los tribunales de lo contencioso administrativo.
- 38.** Al respecto, de conformidad con la sentencia 001-16-PJO-CC, es obligación de las juezas y jueces constitucionales examinar si existieron o no las vulneraciones de derechos alegadas por la parte accionante y, únicamente después de descartar estas vulneraciones, determinar si existen vías adecuadas y eficaces para resolver el caso

puesto a su conocimiento.²⁸ No obstante, en varios casos esta Corte ha declarado la vulneración a la seguridad jurídica por la manifiesta improcedencia de la acción de protección, creando excepciones a la obligación mencionada. Específicamente, cuando la acción de protección se trate sobre: (i) el cobro de cheques, sentencia 1357-13-EP/20; (ii) la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual, sentencia 1101-20-EP/22; y, (iii) la impugnación de un visto bueno, en la que únicamente se alegue la transgresión de derechos laborales y no otro tipo de derechos (como discriminación, esclavitud o trabajo forzado), sentencias 1679-12-EP/20, 253-16-EP/21 y 1329-12-EP/22.

39. Asimismo, en el análisis de posibles transgresiones al debido proceso en la garantía de la motivación por la falta de análisis de las vulneraciones alegadas en la demanda de acción de protección, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido otras excepciones a la obligación establecida en la sentencia 001-16-PJO-CC, mismas que se detallan a continuación:

39.1. Cuando los accionantes activaron, en primer lugar, la vía ordinaria y, posteriormente, propusieron una acción de protección con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones, sentencia 2901-19-EP/23.

39.2. Cuando, por la especificidad de la pretensión, resulta evidente concluir que existía otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria, en el caso concreto por exigirse la declaratoria de la prescripción adquisitiva de dominio, sentencia 1178-19-JP/21.

39.3. Además, en la sentencia 1178-19-JP/21, se reconoció que pueden existir otros supuestos de manifiesta improcedencia de la acción de protección. Entre estos otros supuestos, se ha identificado los siguientes: cuando la pretensión consista en: (i) anular un acta de defunción proveniente de una sentencia ejecutoriada de muerte presunta, sentencia 165-19-JP/21; (ii) dejar sin efecto una infracción de tránsito por una supuesta falta de citación, sentencia 461-19-JP/23 y acumulados; (iii) ordenar medidas cautelares administrativas en procesos de propiedad intelectual, sentencia 446-19-EP/24; y, (iv) la declaración de

²⁸ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, hoja 24: “1. Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido”.

derechos laborales provenientes de un contrato colectivo, sentencia 1452-17-EP/24.

40. En otras palabras, cuando la acción de protección verse sobre los asuntos determinados en los párrafos 38 y 39 *supra*, las juezas y jueces constitucionales no están obligados a realizar un análisis profundo sobre las vulneraciones de derechos alegadas y pueden desestimar la demanda por las causales previstas en el artículo 42 de la LOGJCC.
41. En esta línea, lo afirmado por la entidad accionante cobra especial relevancia pues no es el objeto de la acción de protección sustituir a los demás medios judiciales de impugnación, como una vía alternativa para tratar asuntos propios de la jurisdicción ordinaria, distrayéndola de su deber fundamental de tutelar los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.
42. Con este antecedente, esta Corte identifica una nueva excepción a partir del presente caso: cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, como por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otras, el conocimiento del caso corresponde por regla general a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, pues previamente, la Corte ha determinado que, por regla general, los conflictos laborales entre empleados y empleadores (sean estos de empresas públicas²⁹ o privadas³⁰) corresponden a la jurisdicción ordinaria.
43. La mentada excepción procede por regla general, a menos que (al igual que con los empleados de empresas públicas y privadas),³¹ el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por

²⁹ CCE, sentencia 1617-16-EP/21, 3 de marzo de 2021, párrafos 43 y 44 y sentencia 224-23-JP/24, 31 de enero de 2024, párrafos 79 y 80.

³⁰ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párrafos 64 y 66.

³¹ CCE, sentencia 224-23-JP/24, 31 de enero de 2024, párrafo 80: “esta Corte anota que existen casos laborales excepcionales que podrían estar dentro del ámbito de protección de la acción de protección. De este modo, cuando los conflictos excedan a los asuntos propios de la jurisdicción laboral, sí podrían ser tratados en la justicia constitucional, como, por ejemplo, cuando se refieran a situaciones de discriminación, esclavitud o trabajo forzado, afectaciones al derecho a la integridad personal de los trabajadores o vulnerabilidad de grupos de atención prioritaria. Así, cuando de los hechos se demuestre que las actuaciones de los empleadores han vulnerado otros derechos constitucionales, la acción de protección es la vía idónea para su reparación”.

ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen. Si bien los supuestos mencionados no necesariamente deberían ser justificados por la parte accionante, sí es obligación de los jueces constitucionales analizar si se cumplen o no los mencionados criterios para resolver el caso.

44. En el presente caso se impugna la finalización de un nombramiento provisional. Así, a primera vista parecería ser un asunto que corresponde a la vía ordinaria; sin embargo, el hecho de haber estado la accionante embarazada en el momento de su desvinculación, implica *prima facie* una situación de vulnerabilidad frente a las decisiones de la autoridad administrativa que requería una respuesta urgente, por lo que corresponde verificar si existían tales circunstancias: el estado de gravidez de la accionante (seis meses de embarazo) implicaba un próximo parto, seguido de los periodos de puerperio y lactancia, y dado que el acto al que se le imputó la vulneración de derechos afectaba a su permanencia en el cargo, podía incidir en el ejercicio de los derechos sociales a la licencia por maternidad y lactancia, directamente vinculados con el mantenimiento de una vida digna. Entonces, el caso, por referirse a una servidora con nombramiento provisional quien fue desvinculada de la institución cuando se encontraba embarazada, debía ser conocido mediante una acción de protección y procede, por tanto, entrar en el análisis de las vulneraciones de derechos alegadas por la accionante.

45. La Constitución reconoce a las mujeres embarazadas, en periodos de maternidad y de lactancia, como un grupo de atención prioritaria³² y les otorga, entre otros, el derecho a la protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto, y a disponer de las facilidades necesarias para su recuperación después del embarazo y durante el periodo de lactancia.³³ También, de manera específica, la Constitución protege el derecho al trabajo de las mujeres embarazadas, en periodo de maternidad y lactancia, en los siguientes términos:

³² Constitución de la Republica, artículo 35: “Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”.

³³ *Ibid.*, artículo 43: “El Estado garantizará a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia los derechos a: [...] 3. La protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto. 4. Disponer de las facilidades necesarias para su recuperación después del embarazo y durante el periodo de lactancia”.

El Estado garantizará el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y **estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia** [...]. Se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos.³⁴

46. Este estándar de protección, ha dicho la Corte, “se da frente a la desventaja en la que esta condición [...] pone [a las mujeres] frente a los hombres dentro de un sistema patriarcal. No sólo garantiza a las mujeres la igualdad en el acceso al empleo sino también la permanencia. Al garantizar este derecho, los demás derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia se refuerzan para su pleno ejercicio”.³⁵
47. En el caso de las mujeres embarazadas, en periodo de maternidad y lactancia, el derecho al trabajo permite a su vez el ejercicio de los derechos a una remuneración justa, a las licencias por maternidad y lactancia, a contar con las facilidades necesarias para la recuperación después del embarazo y en el periodo de lactancia, a la seguridad social, a la salud de la madre y de su hija o hijo, a la protección y cuidado necesarios de las niñas y niños recién nacidos, entre otros. Por tanto, *el estándar de protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas, en periodo de maternidad y lactancia* garantiza el ejercicio del derecho al trabajo y los demás derechos que se derivan de este.
48. De forma general (sin resolver un caso concreto), en la sentencia 3-19-JP/20, la Corte realizó varias consideraciones sobre los derechos de las mujeres embarazadas, en periodo de maternidad y lactancia en las distintas modalidades de trabajo en el sector público. Así, por ejemplo, consideró que los nombramientos provisionales deberían renovarse hasta la terminación del periodo de lactancia, por lo que las mujeres que se encuentren en estado de gestación, en licencia de maternidad o en periodo de lactancia bajo esta modalidad deberían ser consideradas en la planificación de la Unidades de Talento Humano.³⁶
49. En opinión de la accionante, su desvinculación vulneró su derecho a la protección laboral reforzada porque tenía seis meses de embarazo cuando se tomó dicha decisión. Por otro lado, el IEPS sostiene que no se habría vulnerado el mencionado derecho porque la accionante tenía un nombramiento provisional que no generaba estabilidad laboral alguna y porque la desvinculación se dio como una consecuencia de la

³⁴ *Ibid.*, artículo 332.

³⁵ CCE, sentencia 3-19-JP/20, 5 de agosto de 2020, párrafo 80.

³⁶ *Ibid.*, párrafo 182.

declaratoria de ganadores de un concurso de méritos y oposición del cargo que la accionante ocupaba.

- 50.** Tal como lo expone la accionante, en el momento de su desvinculación estaba embarazada, por lo que la Constitución garantiza su derecho al trabajo. Pero, por otra parte, las razones de carácter institucional expuestas por el IEPS también son relevantes (aunque no necesariamente concluyentes), pues se basan en los principios de eficacia,³⁷ calidad³⁸ y planificación³⁹ de la administración pública:⁴⁰ esta debe actuar sobre la base de definición de objetivos, ordenación de recursos y determinación de mecanismos de organización para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos y ciudadanas. Adicionalmente, el servicio público tiene por objetivo “propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones”,⁴¹ por lo que, el ingreso a dicho servicio debe realizarse “mediante concurso de méritos y oposición”.⁴²
- 51.** Es claro, entonces, que para examinar si se vulneró o no el derecho de la accionante es necesario considerar que en el presente caso existe una tensión entre la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas, en periodo de maternidad y lactancia y los principios que rigen la administración pública y el ingreso al servicio público.
- 52.** Anteriormente, la Corte conoció un caso (sentencia 309-16-SEP-CC) en el que se enfrentaban similares razones institucionales y sustantivas que en la presente causa, las primeras relacionadas con la observancia del principio de legalidad y por tanto el cumplimiento del artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público, que permitía

³⁷ Código Orgánico Administrativo, artículo 3: “Principio de eficacia. Las actuaciones administrativas se realizan en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública, en el ámbito de sus competencias”.

³⁸ *Ibid.*, artículo 5: “Principio de calidad. Las administraciones públicas deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos”.

³⁹ *Ibid.*, artículo 11: “Principio de planificación. Las actuaciones administrativas se llevan a cabo sobre la base de la definición de objetivos, ordenación de recursos, determinación del métodos y mecanismos de organización”.

⁴⁰ Constitución, artículo 227: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.

⁴¹ Ley Orgánica del Servicio Público, artículo 2.

⁴² *Ibid.*, artículo 228: “El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora”.

la renovación del contrato de servicios ocasionales por una sola vez; y, las segundas referentes a la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas, en periodo de maternidad y lactancia (aplicación directa de la Constitución) de una mujer embarazada, a quien no se le renovó su contrato de servicios ocasionales. En el mencionado caso, esta Corte resolvió que las razones sustantivas vencen a las razones institucionales de la siguiente forma:

Para el caso de las mujeres embarazadas en el contexto laboral, [...] a pesar de tener varias similitudes con el resto de trabajadoras y trabajadores, la condición del embarazo, en tanto un estado de desventaja y de necesidad de protección, es un elemento relevante que demanda un trato diferente. Es por ello que la Constitución reconoce que las mujeres embarazadas requieren un trato prioritario y especializado en el ámbito público y privado. Por lo tanto, el trato diferenciado a este grupo humano es un imperativo nacido del principio de igualdad material.

En el caso concreto, la decisión de no renovar el contrato de servicios ocasionales a una mujer embarazada o en periodo de lactancia efectivamente agrava la vulnerabilidad en la que se encuentra, ya que su sustento depende del trabajo que realice. Por lo tanto, no es dable que se imponga la necesidad administrativa de cumplir con determinada norma de personal, por encima de las necesidades vitales de la trabajadora. Así, dicha decisión constituye fuente de vulneración al derecho a la igualdad en contra de la servidora pública. Dicho esto, cabe puntualizar que el criterio de esta Corte no implica el desconocimiento de una norma constitucional, como es el artículo 228, de acuerdo, con el cual el acceso al servicio público y la estabilidad que lo protege dependen enteramente de los méritos del aspirante, demostrados a través de un concurso público. Esta obligación constitucional, sin embargo, se opone necesariamente a otro mandato igualmente obligatorio de proteger la igualdad y proscribir la discriminación.

- 53.** En el caso en análisis, se observa, por un lado, que la organización y realización de un concurso de méritos y oposición para que la persona con mejores resultados ocupe un determinado cargo responde a los principios constitucionales de la administración pública de auto-organizarse de manera eficaz con el objetivo de brindar servicios calidad. Y, por otro lado, que la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas y en periodos de maternidad y lactancia garantiza el ejercicio del derecho al trabajo y los demás derechos sociales que se derivan de este.
- 54.** Ante estos dos escenarios, la Corte advierte que los nombramientos provisionales —al igual que los contratos de servicios ocasionales— en general no se emiten respecto de cargos de dirección política, estratégica o administrativa, por lo que su emisión no afecta de manera grave a la auto-organización de la administración pública. En cuanto al objetivo de tener a la persona con mejores resultados en la institución para garantizar un servicio público de calidad, en el presente caso, tal propósito no se ve afectado pues podría reubicarse a la mujer embarazada en otro cargo con las mismas condiciones, sin que esto comprometa necesariamente la calidad del servicio público.

Asimismo, como se mencionó en líneas anteriores, la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas permite el ejercicio del derecho al trabajo y los demás derechos que se derivan de este, para garantizar a su vez, una vida digna. En consecuencia, esta Corte debe fallar, en el presente caso, en el mismo sentido que en el supuesto de los contratos ocasionales pues garantizar la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas, en periodos de maternidad y lactancia con nombramientos provisionales, en ambos casos en general, no afecta de manera grave los valores de la administración pública y del ingreso al servicio público. En consecuencia, las instituciones públicas no deben desvincular a mujeres embarazadas, en periodos de maternidad o lactancia con nombramiento provisional, garantizando el derecho al trabajo, en las mismas condiciones, hasta que concluya la licencia por lactancia.

- 55.** De la revisión de los hechos probados y de los argumentos de las partes procesales, esta Corte verifica lo siguiente: (i) el 15 de diciembre de 2017, la accionante notificó al IEPS que estaba embarazada; (ii) el concurso de méritos y oposición para el cargo que ocupaba la accionante inició el 1 de febrero de 2018 y concluyó el 28 de marzo de 2018; y, (iii) el 27 de abril de 2018 se notificó a la accionante con la terminación de nombramiento provisional.
- 56.** Por tanto, la Corte concluye que el IEPS incumplió con su obligación de no desvincular a mujeres embarazadas con nombramientos provisionales y en consecuencia vulneró la protección laboral reforzada como mujer embarazada de la accionante.

6.5.2. Segundo problema jurídico de mérito: ¿Cuál es la forma de reparación que corresponde adoptar en el presente caso?

- 57.** De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 86.3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6.1 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de un derecho constitucional genera la obligación de reparar integralmente el daño causado por dicha vulneración.
- 58.** Para determinar las medidas de reparación correspondientes, es oportuno considerar que la protección laboral como mujer embarazada de la accionante concluyó con el fin de su periodo de lactancia, por lo que esta Corte considera que deben emitirse las siguientes medidas de reparación:

- 58.1.** Como **medida de compensación por el daño material**, por haberse dejado a la accionante sin una fuente de ingresos durante su embarazo, periodos de maternidad y lactancia, se debe disponer al IEPS que pague a la accionante los salarios dejados de percibir desde su desvinculación hasta el fin de su periodo de lactancia. Este monto será calculado ante el correspondiente Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el artículo 19 de la LOGJCC.⁴³
- 58.2.** Como **medida de satisfacción**, se debe ordenar al IEPS pedir disculpas públicas.
- 58.3.** Como **medida de no repetición**, con el objetivo de informar a la ciudadanía y garantizar que estos hechos no se repitan, se debe ordenar al Consejo de la Judicatura, a la Procuraduría General del Estado, al Ministerio del Trabajo y a la Defensoría del Pueblo publicar en el banner principal del portal web de cada institución el contenido de la presente sentencia, por un periodo de seis meses consecutivos.
- 59.** Finalmente, esta Corte Constitucional considera necesario advertir que las medidas dispuestas en esta sentencia deben ser ejecutadas inmediatamente, bajo prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

7. Decisión

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

- 1.** Aceptar la acción extraordinaria de protección **2006-18-EP** y, en consecuencia:
 - 1.1.** Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia de 13 de julio de 2018 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito

⁴³ CCE, sentencia 3-19-JP/20, 5 de agosto de 2020, párrafo 194: “La compensación para el derecho al cuidado comprenderá la suma de los siguientes componentes: a. La misma remuneración que venía percibiendo la persona por el resto de meses de embarazo. b. La misma remuneración que venía percibiendo por 14 semanas de cuidado (licencia de maternidad). c. La misma remuneración que venía percibiendo por el tiempo que reste para cumplir el periodo de lactancia establecido en la ley”.

de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro de la acción de protección 17371-2018-01782.

- 1.2. Dejar sin efecto la sentencia mencionada en el numeral anterior y, en su lugar, se deberá considerar el análisis de mérito realizado en el presente caso.
2. Aceptar la acción de protección presentada por Adriana Paulina Peñafiel Borja en contra del Instituto de Economía Popular y Solidaria y declarar la vulneración de su derecho a la protección laboral reforzada como mujer embarazada. Como medidas de reparación, se dispone lo siguiente:
 - 2.1. Ordenar al Instituto de Economía Popular y Solidaria pagar a la accionante los salarios dejados de percibir desde su desvinculación hasta el final de su periodo de lactancia. Este monto será calculado ante el Tribunal Contencioso Administrativo de conformidad con el artículo 19 de la LOGJCC.
 - 2.2. Disponer que, en el término de 20 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, el Instituto de Economía Popular y Solidaria emita disculpas públicas a favor de la accionante. Las disculpas públicas deberán publicarse en el banner principal del sitio web de dicha institución por tres meses consecutivos y de forma ininterrumpida, y deberán difundirse en redes sociales por tres meses consecutivos con una publicación por semana. Lo ordenado deberá ser informado a esta Corte al fenecer los tiempos concedidos para el efecto. Tanto en el sitio web institucional como en las cuentas oficiales en redes sociales, el pedido de disculpas públicas deberá publicarse junto con el hipervínculo de la presente sentencia y contener el siguiente mensaje:

El Instituto de Economía Popular y Solidaria pide disculpas a Adriana Paulina Peñafiel Borja a quién se le vulneró su derecho a la protección laboral reforzada como mujer embarazada por haber finalizado su nombramiento provisional cuando se encontraba embarazada. De acuerdo con lo dispuesto en la sentencia 2006-18-EP/24, esta institución reconoce que su actuación afectó sus derechos y se compromete a observar de forma estricta los derechos y garantías constitucionales de este grupo de atención prioritaria, en cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional, para evitar que estas vulneraciones se repitan.

2.3. Ordenar al Consejo de la Judicatura, a la Procuraduría General del Estado, a la Defensoría del Pueblo y al Ministerio del Trabajo efectuar la publicación de la sentencia en sus portales web institucionales con un hipervínculo que dirija al documento completo, por seis meses consecutivos. Para justificar el cumplimiento de la medida, los responsables del departamento de tecnología y comunicación deberán remitir a esta Corte: (i) dentro del término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, la constancia de la publicación en el banner principal del portal web de la institución; y, (ii) dentro del término de 10 días contado desde el cumplimiento del plazo de 6 meses, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial log) respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente las entidades obligadas publicaron de manera ininterrumpida en su sitio web la presente sentencia.

3. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

4. Notifíquese, publíquese, devuélvase 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de marzo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 2006-18-EP/24****VOTO CONCURRENTE****Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con el debido respeto a las sentencias de esta Corte, en virtud del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 2006-18-EP dictada por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 13 de marzo de 2024.
2. La causa hace relación a una servidora pública (la accionante), que recibió un nombramiento provisional para ocupar el cargo vacante de secretaria de dirección, en el grado de servidor público 4, el 1 de junio de 2015 en el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS).
3. El 14 de diciembre de 2017, el IEPS notificó a la accionante que su nombramiento finalizaría el 31 de diciembre de 2017. Frente a esto, el 15 de diciembre de 2017, la accionante notificó al director general del IEPS sobre su embarazo y se dejó insubsistente el acto administrativo que dio por terminado el nombramiento provisional.
4. Sin embargo, el 27 de abril de 2018, el IEPS comunicó a la accionante que su nombramiento provisional concluiría el 30 de abril del mismo año, en virtud de que había una persona ganadora del concurso de merecimiento y oposición que ocuparía de manera permanente el cargo en el que ella se encontraba.
5. Frente a estos hechos, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección y en consecuencia, declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Además, dispuso dejar sin efecto la mencionada sentencia y considerar lo resuelto en mérito por la Corte Constitucional. Asimismo, en el examen de mérito, resolvió aceptar la acción de protección presentada por la accionante y declarar la vulneración de sus derechos a la protección especial como mujer embarazada, al trabajo y a la salud y dispuso medidas de reparación en su favor.
6. Frente a esto, si bien coincido con la decisión de mayoría, mi discrepancia con la sentencia se da en dos aspectos fundamentales. Primero, en que el análisis y conclusión del caso debió abordar, además del derecho a la protección especial

reforzada de las mujeres embarazadas, el derecho al cuidado. Segundo, discrepo con la excepción establecida en cuanto al uso de la acción de protección como mecanismo para impulsar actos administrativos que se refieren a conflictos laborales entre el Estado y las servidoras y servidores públicos, en cuanto es una excepción amplia que se aleja del caso y por la utilización de los criterios constantes en la sentencia 2901-19-EP/23.

1. Sobre el derecho al cuidado de las mujeres embarazadas, durante el parto, post parto y la lactancia

7. La sentencia de mayoría aborda el problema de la terminación del nombramiento provisional de la accionante desde la perspectiva del derecho a la protección laboral reforzada de la que gozan las mujeres embarazadas. Desde mi punto de vista, la sentencia debió abordar, además, el derecho al cuidado desde los elementos que este posee y su aplicación al caso específico desde una perspectiva de género. Asimismo, debió entender la aplicación del derecho desde el principio de solidaridad, el cual, desde mi análisis jurídico, está relacionado con la aplicación del principio *pro persona*.¹
8. Como ya mencioné en mi voto concurrente en la causa 878-20-JP/24, existe un marco constitucional que reconoce el derecho al cuidado. Así, el artículo 43.3 de la CRE se refiere explícitamente a la obligación del Estado de garantizar a las mujeres embarazadas “la protección prioritaria y **cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y postparto**”. De otra parte, el artículo 333 de la misma Constitución reconoce “como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares”; y compromete al Estado a promover “un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados (...) y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales”.²
9. Estas normas fueron desarrolladas por la Corte Constitucional, en la sentencia 3-19-JP/20. En esta decisión, la Corte revisó el marco jurídico nacional e internacional que da sustento al derecho al cuidado y a partir de allí, “señaló que el sistema jurídico ecuatoriano reconoce ‘de forma inequívoca el derecho al cuidado’; delineó sus contornos; y explicó, de manera estructural, cómo aplicarlo en la práctica”.³ Uno de

¹ Esta ha sido mi posición desarrollada en el voto concurrente en la sentencia 878-20-JP/24 de 11 de enero de 2024.

² Voto concurrente 878-20-JP/24, párr. 7.

³ *Ibid.*, párr. 8.

los elementos fundamentales que desarrolló la sentencia es que el derecho al cuidado de una persona frente a otra, está íntimamente relacionado con los principios de relacionalidad y reciprocidad, como conceptos fundantes del *sumak kawsay*. Y, desde esta visión, consideró que el derecho al cuidado tiene una dimensión muy amplia encaminada a proteger y salvaguardar al Estado como un todo, así estableció que el cuidado puede darse “... de progenitores hacia los hijos, de los hijos hacia los progenitores, de todas las personas hacia la naturaleza, del Estado hacia las personas vulnerables o de atención prioritaria” o de quienes requieran frente a situaciones especiales, como las mujeres embarazadas, en etapa de parto, postparto y lactancia.

10. Así mismo, en mi voto concurrente en la causa, 878-20-JP/24, señalé que la concepción tradicional del derecho al cuidado ha sido tradicionalmente “feminizado” y por tanto, la sentencia 3-19-JP/20 hace un gran aporte en el sentido de ampliar: (i) el contenido del derecho al cuidado, (ii) los titulares de este y (iii) los sujetos obligados con él. El derecho al cuidado debe ser desarrollado desde la perspectiva de género y por tanto, en cada caso relacionado con este derecho, se debe analizar la perspectiva autónoma de las mujeres en el contexto de cada caso particular.
11. A la luz de lo expuesto, considero fundamental señalar que el derecho a la protección reforzada de las mujeres embarazadas surge desde el momento mismo del embarazo,⁴ pero junto con él se activan otras necesidades de las mujeres embarazadas, en situación de parto, postparto y lactancia, que deben ser abordadas a partir del derecho al cuidado. De acuerdo con la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, las obligaciones de cuidado comienzan con la notificación del embarazo.⁵
12. En esta línea y desde mi punto de vista, la Corte Constitucional debió resolver además, la violación del derecho al cuidado en tanto el Estado, a través del IEPS como empleador, al terminar el nombramiento provisional de la accionante, impidió:
 - 12.1. Que la trabajadora pueda gozar del derecho a ser cuidada, esto es, por ejemplo, a ser tratada con dignidad, a permitir su acceso y el de su bebé a servicios de salud, así como la tranquilidad de poseer un trabajo que le permita garantizar su subsistencia y la de su hijo, durante el embarazo, el parto, post parto y la lactancia.
 - 12.2. Que el Estado cumpla con las obligaciones, no solo negativas de abstenerse de dejar sin trabajo a la accionante, sino además obligaciones de signo positivo, como adoptar medidas necesarias encaminadas a garantizar un embarazo, parto,

⁴ CCE sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, párr. 151.

⁵ *Ibid.*

postparto y lactancia que permitan el ejercicio de la dignidad de la accionante y su hijo.

13. A la luz de esta perspectiva, la sentencia debió considerar, para efectos de la compensación para el derecho al cuidado que debe ser calculado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, los componentes establecidos en la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados:

- a. La misma remuneración que venía percibiendo la persona por el resto de los meses de embarazo.
- b. La misma remuneración que venía percibiendo por 14 semanas de cuidado (licencia por maternidad). Se omite el pie de página.
- c. La misma remuneración que venía percibiendo por el tiempo que reste por cumplir el período de lactancia establecido en la ley.⁶

14. A la luz de lo expuesto, es fundamental reconocer también el derecho al cuidado desde una perspectiva de género. Esto con el fin de comprender la necesidad no solo de garantizar la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas, sino la creación del espacio necesario y adecuado para el desarrollo de un embarazo, parto, post parto y lactancia en condiciones de dignidad.

2. Sobre la excepción al uso de la acción de protección como mecanismo para impulsar actos administrativos que se refieren a conflictos laborales entre el Estado y las servidoras y servidores públicos

15. La sentencia 2006-18-EP/24, en el análisis de mérito, hace una reflexión sobre el argumento del IEPS, relativo a que los únicos jueces competentes para dejar sin efecto el acto administrativo son los tribunales de lo contencioso administrativo. Frente a este y tras un debate jurídico la

Corte identifica una nueva excepción a partir del presente caso: cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, como por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otras, el conocimiento del caso corresponde por regla general a la jurisdicción de lo contencioso implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de

⁶ CCE, sentencia 3-19-JP/20, 5 de agosto de 2020, párr. 194.

Empresas Públicas, pues previamente, la Corte ha determinado que, por regla general, los conflictos laborales entre empleados y empleadores (sean estos de empresas públicas³¹ o privadas³²) corresponden a la jurisdicción ordinaria.

16. Además establece que esto se aplica siempre que el caso no se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor público y cita como ejemplo, la evidente discriminación.
17. Al respecto, considero que se formula una regla general en cuanto al uso de la acción de protección en conflictos entre el Estado y sus servidores cuando el caso se ciñe a una situación muy particular de una funcionaria embarazada con nombramiento provisional. Además, frente a este particular la Corte Constitucional en la sentencia 3-19-JP/20 señaló que los temas laborales, por regla general tienen otra vía para su reclamación, pero en el caso de las mujeres embarazadas, en periodo de parto, postparto y lactancia, la vía adecuada es la acción de protección.⁷ Por lo que, desde mi punto de vista, esta precisión era innecesaria.
18. De otra parte, dentro del análisis sobre la acción de protección como mecanismo para solventar las controversias entre el Estado y sus servidores, la sentencia hace relación a las excepciones creadas por la jurisprudencia de la Corte frente al estándar de motivación requerido en las garantías jurisdiccionales. En este sentido, señala como una excepción la establecida en la sentencia 2901-19-EP, referente a la activación, en primer lugar, de la vía ordinaria y posteriormente la interposición de una acción de protección a partir de los mismos hechos, cargos y pretensiones.
19. Con relación a lo anterior, he expresado en ocasiones previas⁸ mi discrepancia con el establecimiento de una excepción a la motivación en garantías jurisdiccionales cuando existe un proceso ordinario. En este sentido, en mi voto salvado dentro del caso 1558-19-EP/23, manifesté mi criterio de que la acción de protección no puede ser residual y he insistido en la diferencia y naturaleza de las vías ordinaria y constitucional.
20. Desde mi punto de vista, que ya lo he manifestado en reiteradas ocasiones: “... subsumir la acción de protección o las garantías jurisdiccionales al proceso ordinario para realizar una excepción a la motivación o para establecer nuevas excepciones a la

⁷ CCE, sentencia 3-19-JP/20, 5 de agosto de 2020, párr. 202.

⁸ Ver, por ejemplo, mis votos en conjunto con la jueza constitucional Carmen Corral Ponce en las sentencias: 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023 y 2301-19-EP/19-EP/23, 12 de octubre de 2023, y mis votos particulares en las sentencias 3264-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023 y 1558-19-EP/23, 13 de diciembre de 2023, entre otros.

procedencia de la acción de protección, desconoce la naturaleza de la acción de protección como garantía y causa una ordinarización de la justicia constitucional”.

21. Por tanto, no concuerdo con el establecimiento de esta excepción realizado en el análisis de la alegación presentada por el IEPS en el caso objeto de esta sentencia.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES



Firmado
digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2024.04.05
21:14:31 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 2006-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 26 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 16:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 2006-18-EP/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El 14 de marzo de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección del caso 2006-18-EP, declaró la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, dejó sin efecto la sentencia de segunda instancia, aceptó la acción de protección, declaró la vulneración del derecho a la protección laboral reforzada de la mujer embarazada y ordenó varias medidas de reparación. Disiento del análisis de mérito realizado. A continuación, explicaré las razones por las que, a mí criterio, se debió desestimar la acción de protección subyacente.

1. La decisión de dar por terminado el nombramiento provisional de la accionante, ¿vulneró la protección laboral reforzada, porque al momento de su desvinculación estaba embarazada?

2. Respecto al análisis de mérito, en el voto salvado que formulé junto a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, dentro del caso 3-19-JP, estipulamos que no existe una violación a la protección laboral reforzada cuando se desvincula a una servidora pública cuyos servicios se prestaron bajo la modalidad de nombramiento provisional.

3. El artículo 17 de la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”) establece que existen los nombramientos permanentes, provisionales, de libre nombramiento y remoción y de período fijo. En el caso de los nombramientos provisionales, estos se expiden para ocupar diversas necesidades no permanentes. El nombramiento provisional de la accionante se emitió conforme el literal c) del artículo 18 del Reglamento a la LOSEP:

c.- Para ocupar un puesto cuya partida estuviere vacante hasta obtener el ganador del concurso de méritos y oposición, para cuya designación será requisito básico contar con una convocatoria. Este nombramiento provisional se podrá otorgar a favor de una servidora, servidor o una persona que no sea servidor siempre que cumpla con los requisitos establecidos para el puesto;

4. Entonces, los nombramientos provisionales, por su naturaleza, no generan estabilidad, a diferencia de los nombramientos permanentes que se otorgan luego de haber sido

declarado ganador del concurso de méritos y oposición.¹ No obstante, del análisis que se realiza en la sentencia de mayoría, se advierte que la Corte Constitucional considera que los derechos de las mujeres embarazadas y en período de lactancia son absolutos y no podrían ser derrotados bajo ninguna circunstancia. Discrepo de esta perspectiva, pues ningún derecho es absoluto. Suponer que los derechos de las mujeres embarazadas y en período de lactancia prevalecen en cualquier escenario, por ejemplo, al ocupar un puesto vacante **hasta** obtener el ganador de un concurso de méritos y oposición para el cual ya se contaba con una convocatoria, vacía de contenido una figura jurídica que nació con un determinado fin.² Por ello, estas violaciones de derechos deben ser evaluadas caso por caso, sin que primen de forma incondicional los derechos de un grupo de atención prioritaria.

5. En el caso *in examine*, la sentencia de mayoría determina que las instituciones públicas no deben desvincular a mujeres embarazadas, en periodo de maternidad o lactancia con nombramiento provisional. Para concluir aquello, indica que: (i) los nombramientos provisionales, en general, no se emiten respecto de cargos de dirección política, estratégica o administrativa, por lo que su emisión no afecta de manera grave a la auto-organización de la administración pública; y, (ii) el objetivo de tener a la persona con mejores resultados en la institución para garantizar un servicio público de calidad no se ve afectado, pues podría reubicarse a la mujer embarazada en otro cargo con las mismas condiciones, sin que esto comprometa necesariamente la calidad del servicio público.
6. A mí criterio, la primera razón contradice abiertamente la ley, pues los nombramientos provisionales sí podrían otorgarse respecto de cargos de dirección política, estratégica o administrativa. Conforme el artículo 17 de la LOSEP, los nombramientos provisionales se expiden para ocupar el puesto de un servidor suspendido en funciones o destituido hasta el respectivo pronunciamiento judicial; el puesto de un servidor que se halle en goce de licencia sin remuneración; el puesto de un servidor que se encuentre en comisión de servicios sin remuneración o vacante; y, para quienes ocupen puestos comprendidos en la escala del nivel jerárquico superior, entre otros. Por tanto, no es cierto que los nombramientos provisionales no se emiten generalmente respecto de este tipo de cargos.
7. Sobre la segunda razón otorgada, discrepo con la afirmación que realiza con ligereza la sentencia de mayoría, respecto a que podría reubicarse a la mujer embarazada en otro cargo con las mismas condiciones y así no afectar el objetivo de tener a la persona

¹ Véase, artículos 23 literal a), 81, 82 y 89 literal a) de la LOSEP.

² Los derechos tienen límites extrínsecos e intrínsecos según los autores José Luis Cea, Jaime Guzmán y Luis Prieto Sanchís. En el caso concreto, incluso por su nombre —nombramiento provisional— es claro que el objetivo de la figura no genera ningún tipo de expectativa respecto a la permanencia.

con mejores resultados en la institución para garantizar un servicio público de calidad. Al señalar aquello, la mayoría efectivamente reconoce que la persona con derecho a ocupar el cargo es la que ha ganado el concurso de méritos y oposición, pues de esta manera incluso se garantiza un servicio público de calidad. No obstante, al considerar absoluto el derecho de la mujer embarazada, obstaculiza su desvinculación y dispone que deberá ocupar otro cargo con las mismas condiciones. Como indiqué anteriormente, ningún derecho es absoluto. Existen límites, como lo son las características propias de una figura contractual. La LOSEP y su Reglamento determinan las formas en las que se puede desvincular a un servidor público. El nombramiento provisional, por su naturaleza, no genera estabilidad, inclusive para una persona que pertenezca a un grupo de atención prioritaria, como lo es la mujer embarazada. Por lo tanto, pretender mantener a una servidora con un nombramiento provisional por una condición, pese a que existen causas explícitas de separación, es contrario a la seguridad jurídica, a la previsibilidad, a la certeza y a la confianza legítima y un fraude al artículo 228 de la CRE.³

8. Incluso, no existe una respuesta en la sentencia de mayoría respecto a qué acciones deberán adoptar las entidades públicas para que la servidora que está embarazada mantenga exactamente las mismas funciones y la misma remuneración (otro cargo con las mismas condiciones), pese a que ya se declare un ganador del concurso de méritos y oposición para ocupar el cargo que la accionante —provisionalmente— ocupaba. Además, la accionante y en general toda persona en la misma situación conocía que aquello iba a suceder, pues es requisito para este tipo de nombramiento provisional contar con la convocatoria respectiva.
9. Por último, cabe recalcar que el artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas determina que: “[n]inguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, **celebrar contratos**, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva **certificación presupuestaria**” (énfasis añadido). El escenario mencionado en el párrafo previo implica el egreso de recursos públicos, por lo que debe existir una certificación presupuestaria. La sentencia de mayoría no toma en cuenta este artículo y obliga a una nueva contratación que, en muchas ocasiones, inobservará este requisito. Cabe señalar que “contraer compromisos, **celebrar contratos** o autorizar obligaciones, sin **certificación presupuestaria**” (énfasis añadido) supone una infracción, según el artículo 179 de la norma *ibidem*.

³ “El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora”.

10. En conclusión, la sentencia de mayoría vacía de contenido la figura de nombramiento provisional y genera incompatibilidades en su aplicación, tornando en absoluta la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas, al establecer que este tipo de nombramiento sí les otorga estabilidad, cuando por su naturaleza ocurre justamente lo contrario.
11. En mérito de lo desarrollado en este voto salvado, considero que se debió desestimar la acción de protección subyacente.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

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 2006-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 26 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 13:18; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado**Jueza:** Carmen Corral Ponce**SENTENCIA 2006-18-EP/24****VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. En relación con la sentencia 2006-18-EP/24 de 13 de marzo de 2024, expreso mi respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por quienes votaron a favor de esta. Sin embargo, me permito disentir con el voto de mayoría, en los siguientes términos:
2. La sentencia en mención analiza la acción extraordinaria de protección presentada por Adriana Paulina Peñafiel Borja (“**accionante**”) en contra de la sentencia de 13 de julio de 2018 (“**sentencia impugnada**”) dictada la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”).
3. La sentencia impugnada fue emitida dentro del proceso de acción de protección presentada por la ahora accionante en contra del Instituto de Economía Popular y Solidaria (“**IEPS**”), impugnando la acción de personal que finalizó su nombramiento provisional, a pesar de su estado de embarazo. La Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, mediante sentencia emitida el 23 de mayo de 2018, negó la demanda. La accionante interpuso recurso de apelación, el mismo que fue negado por la Corte Provincial, a través de la sentencia impugnada referida en el párrafo precedente, la cual, a su vez confirmó en todas sus partes la sentencia de primera instancia.
4. A partir de los cargos formulados por la accionante, la sentencia de mayoría determinó que la Corte Provincial -al emitir la sentencia de apelación- vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incongruencia frente a las partes, al no pronunciarse sobre la alegada transgresión a la protección laboral reforzada de la accionante como mujer embarazada, argumento que para la sentencia de mayoría, sería relevante porque, en principio, la protección laboral de las mujeres embarazadas no es similar al resto de servidores públicos y, por lo tanto, exigía el correspondiente análisis de la Corte Provincial.
5. En el control de mérito efectuado por la sentencia mayoritaria, se acepta la acción de protección, pues se concluye que el IEPS incumplió con su obligación de no desvincular a mujeres embarazadas con nombramientos provisionales, lo que, en consecuencia, vulneraría la protección laboral reforzada como mujer embarazada de la accionante. Como una de las medidas de reparación, la sentencia de mayoría dispuso

al IEPS que pague a la accionante los salarios dejados de percibir desde su desvinculación hasta el fin de su periodo de lactancia.

6. Tal como lo he sostenido previamente, la suscrita jueza constitucional estima que la accionante al pertenecer a un grupo de atención prioritaria sí merece la protección jurídica pertinente; sin embargo, reitero lo expresado en el voto particular de la sentencia 3-19-JP/20, respecto de que la vía más adecuada para este tipo de reclamos se encuentra prevista en la legislación laboral, en específico la figura del “despido ineficaz”, que de conformidad al ámbito temporal resultaba aplicable para la protección jurídica de la accionante. Además, tal como lo sostuve en el voto particular de la referida sentencia, las regulaciones sobre la compensación por el derecho de cuidado deben constar expresamente en la normativa legal, no correspondiendo a este Organismo establecer reconocimientos económicos al respecto.¹

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce

JUEZA CONSTITUCIONAL

¹ Voto salvado, sentencia 2997-19-EP/23, 25 de octubre de 2023.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 2006-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 27 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 17:17; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

200618EP-6920d

**Caso Nro. 2006-18-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes uno de abril de dos mil veinticuatro; y el día viernes cinco de abril de dos mil veinticuatro los votos salvados de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Carmen Corral Ponce, y el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, 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 2900-18-EP/23

Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 16 de agosto de 2023

CASO 2900-18-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA 2900-18-EP/23**

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por Andrés Bartolo Quinto Peña y determina que el auto dictado el 22 de mayo de 2017 por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Milagro, provincia del Guayas, vulneró el derecho a la defensa en las garantías de no ser privado de defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, de ser escuchado en el momento procesal oportuno y en igualdad de condiciones y, de presentar argumentos, pruebas y contradecir los de la contraparte.

1. Antecedentes procesales**1.1. Del caso de origen**

1. El 18 de octubre de 2016, los señores Andrés Bartolo Quinto Peña, Santa Agripina Quinto Peña, Blanca Nelly Quinto Peña, Antonio Eduardo Quinto Peña y Teófilo Gustavo Quinto Peña, por sus propios derechos (**“parte actora”**), presentaron una demanda por reivindicación de dominio en contra de la señora María Piedad Castillo Vallejo.¹ La causa fue signada con el número 09335-2016-00517.
2. El 22 de mayo de 2017, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Milagro, provincia del Guayas (**“Unidad Judicial”**), resolvió mediante auto, declarar el abandono de la causa por inasistencia de la defensa técnica de la parte actora a la audiencia definitiva convocada para el 19 de mayo de 2017, a las 14h00, de conformidad con lo previsto en el artículo 87.1 del COGEP.²
3. El 23 de mayo de 2017, la parte actora solicitó revocatoria del auto detallado en el párrafo que antecede, con la finalidad de que se fije nueva fecha y hora para que se

¹ En lo principal, la parte actora alegó en su demanda que el inmueble ubicado en el cantón Milagro, signado con el número 10, zona norte 2 Hacienda Eugenia, fue adquirido por sus progenitores en el año 1966, por adjudicación otorgada por el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, habitando en el inmueble desde dicho año. No obstante, el “26 de abril de 2016”, la demandada ingresó a los predios “sin justo título” mediante un proceso de despojo violento.

² El artículo 87.1 de COGEP, aplicable a la época, disponía: “Efectos de la falta de comparecencia a las audiencias. En caso de inasistencia de las partes se procederá de acuerdo con los siguientes criterios: 1. Cuando quien presentó la demanda o solicitud no comparece a la audiencia correspondiente, su inasistencia se entenderá como abandono”.

lleve a cabo la audiencia antes referida. La Unidad Judicial resolvió rechazar el pedido.³

4. El 25 de mayo de 2017, la parte actora interpuso recurso de apelación contra el auto dictado el 22 de mayo de 2017.
5. El 28 de junio de 2017, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**”) resolvió negar⁴ el recurso de apelación interpuesto.
6. El 03 de julio de 2017, la parte actora interpuso recurso de aclaración y ampliación contra la resolución que negó la apelación. La Sala resolvió, el 21 de julio de 2017, negar el recurso por no encontrar un contenido oscuro, ambiguo o incompleto.
7. El 26 de julio de 2017, la parte actora interpuso recurso extraordinario de casación frente a lo cual, el congreso de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) resolvió, el 31 de agosto de 2017, inadmitir a trámite el referido recurso.⁵

³ El juez de la Unidad Judicial del cantón Milagro señaló:

[...] Ahora bien, no cabe duda que si consideramos literalmente el inciso segundo del artículo 250 del COGEP los denominados recursos verticales, por lo cuales el proceso se pone en conocimiento del órgano jurisdiccional distinto, proceden únicamente ante la previsión del legislador. De ahí que, el artículo 256 del COGEP no hace otra cosa que reiterar que las sentencias o autos, y en general toda providencia, es recurrible en apelación únicamente cuando el legislador haya establecido el recurso. En virtud de lo expuesto, el suscrito Juez resuelve en base a las atribuciones que le confiere la ley rechazar de plano la revocatoria formulada al auto interlocutorio de abandono.

⁴ La Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, estableció que:

Si bien es cierto el recurrente de la apelación ha procedido a manifestar que no pudo concurrir a la audiencia de juicio fijada para el día 19 de mayo de 2017, consta además el contenido de la razón actuarial que obra a fojas 208 del juicio de primera instancia, mediante la cual se certifica que únicamente se encontraba presente en la sala de audiencias el señor Quinto Peña Andrés Bartolo, quien es tan solo uno de los cinco accionantes, sin su patrocinador, haciendo acotación además que dentro de la causa no consta la designación de ningún procurador común, por lo que debían estar presentes en la sala de audiencias los demás accionantes [...] el Juez luego de declarar el abandono de la causa, realiza una pausa y en el minuto 3.42 procede a sancionar al patrocinador de la parte accionante y declara concluida la audiencia a las 14h06 sin que se escuche protesta alguna, referente al abandono decretado[...].

⁵ El congreso de la Corte Nacional indicó, en lo principal:

[...] el recurrente fundamenta su recurso con apoyo en la primera causal de Casación por falta de aplicación y errónea interpretación, olvidando indicar qué normas considera no se aplicaron o se interpretaron erróneamente [...]. En consecuencia el cargo, así formulado por el recurrente carece de fundamento y logicidad.

Para demostrar los cargos que levantan contra la sentencia, la recurrente estaba obligada a identificar y señalar con absoluta precisión: la norma presuntamente infringida, la causal de casación, el concepto de infracción y la fundamentación concerniente a la naturaleza de cada una de las causales. El ignorar este requisito fundamental determina la improcedencia del recurso presentado.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

8. El 25 de septiembre de 2017, el señor Andrés Bartolo Quinto Peña, por sus propios derechos (“**accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección contra el auto de abandono dictado el 22 de mayo de 2017.
9. El 15 de mayo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,⁶ resolvió admitir a trámite la causa signada con el número 2900-18-EP.
10. Mediante providencia de 07 de agosto de 2019, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y requirió a la autoridad judicial accionada presente su informe de descargo en el término de cinco días.

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, 429 y 437 de la Constitución (“**CRE**”) y 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

12. El accionante sostiene que la decisión emitida por la Unidad Judicial vulneró los siguientes derechos constitucionales: i) a la tutela judicial efectiva (Art. 75 de la Constitución); ii) al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes (Art. 76.1 CRE) y de la motivación (Art. 76.7.l CRE); iii) al derecho a la defensa en las garantías de: no ser privado de la defensa en ninguna etapa o grado de procedimiento (Art. 76.7.a CRE), de contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de la defensa (Art. 76.7.b CRE), de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (Art. 76.7.c CRE), de ser asistido por un abogado de su elección o defensor público (Art. 76.7.g CRE), de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido y replicar los argumentos de la otra parte, presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra (Art. 76.7.h CRE); iv) a la seguridad jurídica (Art. 82 CRE); y, v) el principio que el sistema procesal es un medio para la realización de la

⁶ El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez.

- justicia y de que no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades (Art. 169 CRE).
13. Para tal efecto, hace un recuento de los antecedentes del proceso, indicando, en lo principal, que el juez de la Unidad Judicial señaló para el día 19 de mayo de 2017 la audiencia de juicio y que asistió a la misma, tal como lo certifica el acta de comparecencia elaborada por el actuario del despacho, donde consta su firma y rúbrica.
 14. Agrega que, lamentablemente, “por causas de fuerza mayor, mi patrocinador de aquel entonces [...] llegó cinco minutos después de instalada la audiencia; sin embargo, para entonces, [...] [el juez] *ya había dictado su auto interlocutorio resolviendo declarar el ABANDONO por la INASISTENCIA DE LA DEFENSA TÉCNICA del compareciente, actor de este proceso*” (Énfasis en original).
 15. El accionante realiza una transcripción del auto de abandono y sostiene que el juez motivó su decisión en la falta de comparecencia de su defensor técnico a la audiencia, en la CRE y el COGEP. Sin embargo, sostiene el accionante que el artículo 6 del COGEP recoge el principio de inmediación garantizado en el Art. 169 de la CRE Constitución y 18 y 19 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), “*donde claramente establece que el juzgador celebrará las audiencias en conjunto con LAS PARTES PROCESALES* que estarán presentes [...] si el actor de este proceso compareció y se encontraba presente en la instalación de la audiencia de juicio conforme lo certificó el actuario del despacho ¿Por qué motivo el Juez de la causa resolvió declarar el abandono como si yo no hubiera asistido al acto procesal de la audiencia de juicio?” (Énfasis en original).
 16. Alega que su defensor técnico no es parte procesal y que si bien es cierto los otros accionantes no comparecieron, él sí estuvo presente en la audiencia, por lo que el juez no podía lesionar su derecho a la defensa bajo el argumento de que su defensa técnica no había comparecido a la audiencia, pues el juzgador debía garantizar el derecho de las partes al tenor de lo dispuesto en los artículos 75, 76.1.7 a), b), c) y g) de la CRE y de lo establecido en los artículos 36.2 y 82.1 del COGEP, ya que podía disponer la designación de un defensor público o la suspensión de la audiencia por un tiempo mínimo por “*CAUSA DE ABSOLUTA NECESIDAD*” (Énfasis en original).
 17. Finalmente, el accionante solicita que: i) se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados; y, ii) se deje sin efecto el auto de abandono dictado el 22 de mayo de 2017 por la Unidad Judicial y retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la transgresión de sus derechos.

3.2. Informe de la autoridad jurisdiccional accionada

18. Pese a haber sido notificado⁷ en legal y debida forma, mediante providencia de 07 de agosto de 2019, hasta la presente fecha no hay registro alguno de que el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Milagro, provincia del Guayas, haya dado contestación con el informe de descargo solicitado.

4. Cuestiones previas

19. Previo a plantear los problemas jurídicos, sobre las vulneraciones alegadas, la Corte estima pertinente resolver si el auto impugnado es objeto de acción extraordinaria de protección. De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, las decisiones que son susceptibles de impugnación mediante esta acción son las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
20. De ahí que, la Corte podrá verificar, incluso al momento de resolver, que la decisión impugnada corresponde al tipo de decisiones detalladas en el párrafo *ut supra*, esto es, que se encuentre en el ámbito material de sus competencias. Así, en caso de verificar que la decisión impugnada no corresponde a aquellas contenidas en el artículo 94 de la Constitución, este Organismo podrá rechazar la demanda de acción extraordinaria de protección por improcedente, sin tener que entrar en el fondo de la causa.⁸
21. Sobre este punto, desde el año 2019 la Corte ha expresado reiteradamente que un auto definitivo o es aquel que:

(1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.⁹

22. Tal como se consta en el párrafo 8 *ut supra*, la decisión judicial impugnada corresponde al auto que declaró el abandono de la causa.
23. Respecto a esto, esta Corte verifica que el referido auto si bien no resolvió el fondo

⁷ Razón de notificación a la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Milagro, Provincia del Guayas, mediante oficio número 059-CCE-ACT-TNM-2019 y orden de trabajo número EN-13424-2019-08-15944557.

⁸ 154-12-EP/19, párr. 52.

⁹ CCE, sentencia 1502-14-EP/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 16.

de las pretensiones, impidió la continuación del proceso y el inicio de uno nuevo, pues a la época de los hechos, esto es el 22 de mayo de 2017, regía una normativa recogida en el COGEP que contenía ciertas particularidades respecto del abandono y sus efectos.¹⁰ Es decir, que en ese entonces existía una disposición que establecía directamente que la falta de asistencia del actor implicaba el abandono del proceso. Así mismo, el artículo 249 señalaba que una vez declarado el abandono “*de la primera instancia, no podrá interponerse una nueva demanda*”[...].¹¹

24. Por todo lo expresado, el auto dictado el 22 de mayo de 2017 es definitivo, razón por la que procede el análisis de sus cargos.

5. Planteamiento de problemas jurídicos

25. La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por el accionante, es decir de las acusaciones que éste dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.¹²
26. En esa misma línea, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata. No obstante, la Corte Constitucional debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.¹³
27. Conforme se desprende de la sección 3.1 *supra*, el accionante afirma que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales reconocidos en los artículos 75; 76.1.7 literales a), b), c), g), h) l); 82 y 169 de la CRE, pues considera que dichas vulneraciones se originaron debido a que la Unidad Judicial declaró el abandono del proceso por la inasistencia de su abogado a la audiencia de juicio, que se llevó a cabo el 19 de mayo de 2017. Es decir, el accionante justifica todas las vulneraciones a

¹⁰ Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015.

¹¹ CCE, sentencia 2029-17-EP/22, 17 de agosto de 2022, párr. 28.

¹² CCE, sentencia 1967-14-EP/20, párr. 16; sentencia 1290-18-EP/21, párr. 20, sentencia 752-20-EP/21, párr. 31, y, sentencia 2719-17-EP/21, párr.11.

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

derechos constitucionales alegadas sobre la base de este único cargo.

28. De lo señalado en el acápite que precede, se observa que, si bien el accionante sostiene la vulneración de varios derechos constitucionales, sus alegaciones se enfocan exclusivamente en evidenciar una supuesta vulneración del derecho al debido proceso y defensa (Art. 76.1 y Art. 76.7 literales a), c) y h) CRE), así como el derecho a la tutela judicial efectiva (Art. 75 CRE) –ver párr. 13-16 *supra*–.
29. Así también, pese a realizar un esfuerzo razonable, no se ha podido detectar una construcción argumentativa mínima, que cuente con una base fáctica y una justificación jurídica, a partir de la cual plantear cargos sobre las presuntas violaciones de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica que afirma el accionante. De ahí que se descarta el análisis de problema jurídicos atinentes a dichos tópicos.
30. Empero, en lo que versa sobre el derecho a la defensa en las garantías consagrada en los literales a), c) y h) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE; y, el derecho al debido proceso, en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, consagrada en el numeral 1 del artículo 76 de la CRE, luego de realizar un esfuerzo razonable, sí se ha podido detectar una base fáctica mínima, relativa a la declaratoria de abandono por parte de una autoridad judicial, sin perjuicio de que la parte procesal se encontraba presente en la audiencia y sin la asistencia de su abogado. Asimismo, se ha encontrado una justificación jurídica que permite sostener la tesis de la alegada vulneración de derechos. Por consiguiente, se analizarán estos cargos.
31. En atención a todo lo expuesto, se planteará un único problema jurídico a través del derecho al debido proceso:

¿El auto de abandono dictado el 22 de mayo de 2017 por el juez de la Unidad Judicial, vulneró el derecho a la defensa en las garantías consagrada en los literales a), c) y h) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE; y, el derecho al debido proceso, en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, consagrada en el numeral 1 del artículo 76 de la CRE?

6. Resolución del problema jurídico

- 6.1. **¿El auto de abandono dictado el 22 de mayo de 2017 por el juez de la Unidad Judicial, vulneró el derecho a la defensa en las garantías consagrada en los literales a), c) y h) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE; y, el derecho al debido proceso, en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, consagrada en el numeral 1 del artículo 76 de la CRE?**

32. Del análisis integral de la demanda, objeto de la presente acción extraordinaria de protección, este Organismo considera oportuno analizar primero el derecho a la defensa como una de las garantías del debido proceso en sus componentes establecidos en los literales a), c) y h) y posteriormente la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes.

Derecho a la defensa

33. El artículo 76 numeral 7 de la Constitución reconoce el derecho a la defensa como un componente del derecho al debido proceso y enuncia las garantías mínimas que lo comprenden en los siguientes términos:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...]

7.- El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

- a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; [...]
- c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; [...]
- h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

34. La Corte ha determinado, que el derecho a la defensa dentro de un proceso jurisdiccional o de cualquier índole, permite a las partes sostener sus pretensiones y rebatir los fundamentos de la parte contraria y que las personas puedan acceder a los medios necesarios para efectivizar sus derechos y hacer respetar sus pretensiones en el desarrollo del proceso jurisdiccional.¹⁴ De esta manera, el derecho a la defensa debe ser garantizado en todas las etapas del proceso, sin que pueda obstaculizarse ni negarse su ejercicio en ningún momento procesal, pues ello conllevaría a generar un estado de indefensión.¹⁵

35. En ese mismo sentido, la garantía reconocida en el literal a) del artículo 76.7 de la Constitución implica que el ejercicio del derecho a la defensa no sea limitado u obstaculizado de forma arbitraria en ningún momento del procedimiento. De forma que, su esencia radica en que:

¹⁴ CCE, sentencia 2695-16-EP/21, 24 de marzo de 2021, párr. 16.

¹⁵ CCE, sentencia 261-14-EP/20, 04 de marzo de 2020, párr. 20.

[...] es un medio de tutela dentro de un proceso judicial que consiste en la posibilidad de que las partes procesales dentro de una causa tengan acceso a exponer en forma oportuna todas las situaciones de hecho y de derecho que respaldan sus pretensiones materiales y jurídicas ante las autoridades jurisdiccionales competentes. De tal forma que a su vez se garanticen los principios de igualdad de las partes y de contradicción, para que se obtenga una decisión motivada.¹⁶

36. Es decir, que dicha garantía se encuentra estrechamente relacionada con el derecho de los sujetos procesales de ser escuchados dentro del proceso de forma oportuna y en igualdad de condiciones, reconocida en el literal c) del artículo 76.7 de la Constitución.¹⁷ Así también, se relaciona con la posibilidad de presentar a la autoridad jurisdiccional los argumentos o pruebas que le asistan y la de contradecir los presentados por la contraparte, conforme lo reconoce el literal h) del referido artículo 76.7 de la Constitución.¹⁸
37. En el caso bajo examen se verifica que, mediante auto de 13 de abril de 2017, el juez de la Unidad Judicial convocó a audiencia de juicio para el 19 de mayo de 2017.¹⁹ Se verifica también, que la audiencia se instaló en el día, el lugar y la hora señalada, constando en el Acta de Comparecencia la siguiente razón:

[...] comparecieron el actor señor *QUINTO PEÑA ANDRÉS BARTOLO*, con cédula de ciudadanía N°. 1201612478 sin defensor que le patrocine; por otra parte, el señor Ab. *STALIN CARRILLO PACHECO* con matrícula N° 3029 [...] quien tiene poder otorgado por la demandada *María Piedad Castillo Vallejo*; y por otra parte, señor perito Ing. Civil *ROJAS PESANTEZ JORGE EDUARDO*; y, por otra parte el señor *Luis Muñoz Landázuri* del Observatorio Nacional e Interculturalidad... (Énfasis en original).

38. Seguidamente, el juez de la Unidad Judicial dictó el auto objeto de la presente acción extraordinaria de protección, en el siguiente sentido:

Con el actual ordenamiento procesal indica que la parte procesal (actora) debe comparecer a las audiencias en forma personal, con la finalidad de que en dicha audiencia pueda intervenir personalmente sobre lo que está demandando o solicitando en el proceso un reconocimiento de un derecho establecido en la Ley, cabe indicar para en el presente caso que la norma adjetiva civil antes mencionada indica en su Art. 73 inciso segundo que: 'Toda diligencia iniciará puntualmente en el lugar, día y hora señalados'. El Art. 286 del COGEP determina: 'Condena en costas. La o el juzgador condenará en costas en los siguientes casos: 1.- Cuando una parte solicite a la o el juzgador la realización de una audiencia y no comparezca a ella. Si la audiencia ha sido ordenada de oficio por la o el juzgador, la condena se impondrá a la parte ausente', por las consideraciones expuestas (...) se dicta la siguiente RESOLUCIÓN: En el presente caso, la fecha para la AUDIENCIA DE JUICIO fue notificada en legal y debida forma en la audiencia preliminar, más la defensa técnica del actor no compareció, de manera que se entiende el

¹⁶ CCE, sentencia 1084-14-EP/20, 26 de agosto de 2019, párr. 25.

¹⁷ CCE, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 43.

¹⁸ CCE, sentencia 4-19-EP/21, 21 de julio de 2021, párr. 29.

¹⁹ A fojas 181 del expediente de origen.

abandono, conforme lo previsto en el artículo 87 numeral 1 del COGEP, por lo que así lo declaro. El actuario del despacho una vez ejecutoriado este auto interlocutorio y con la razón actuarial que la compruebe proceda a notificar al señor Registro de la Propiedad del cantón Milagro para que proceda a cancelar la inscripción de la demanda dispuesta en fecha 9 de noviembre del 2016 [...].

39. Posteriormente, se observa que mediante escrito de 23 de mayo de 2017,²⁰ el abogado de la parte actora indicó que, debido al tráfico inusual producido por un accidente de tránsito ocurrido en el puente de la vía a Samborondón, ocasionó que llegara a la sala de audiencia a las 14h05, esto es, 5 minutos después de la hora convocada, agregando que “incluso cuando llegué lo encontré a usted señor Juez en la sala de audiencia”.
40. En el mismo escrito alegó que, pese a haber llegado a la audiencia 5 minutos tarde por motivos de fuerza mayor, se lo sancionó con una multa de USD 200, se declaró el abandono de la causa sacrificando la justicia y afectando derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica. En consecuencia, solicitó la revocatoria del auto dictado el 22 de mayo de 2017 y que se disponga nueva fecha y hora para que se lleve a cabo la audiencia definitiva. Al escrito adjuntó una “declaración juramentada e imágenes para acreditar los hechos”. El juez de la Unidad Judicial resolvió “rechazar de plano la revocatoria formulada al auto interlocutorio de abandono”.²¹
41. En este marco, se evidencia, ante todo, el interés del señor Andrés Bartolo Quinto Peña por continuar con la sustanciación de la causa, tal como se desprende de la constancia del Acta de Comparecencia a la audiencia de juicio, detallada en el párrafo 37 *supra* y de lo solicitado mediante escrito de 23 de mayo de 2017.
42. Pese a lo señalado en el párrafo que antecede, este Organismo advierte que el juez de la Unidad Judicial declaró el abandono del proceso, con base al artículo 87.1 del COGEP,²² sin que conste pronunciamiento respecto a si hubo la comparecencia

²⁰ A fojas 218-219 de expediente de origen.

²¹ El juez de la Unidad Judicial señaló, en lo principal:

“Dentro de los recursos horizontales que no son posibles interponer (limitaciones) contra las sentencias y auto interlocutorios esta la revocatoria y la reforma artículo 254 del COGEP “Revocatoria y reforma. - Por la revocatoria la parte pretende que el mismo órgano jurisdiccional que pronunció un auto de sustanciación lo deje sin efecto y dicte otro en sustitución. También será admisible la reforma, en cuyo caso se enmendará la providencia en la parte que corresponda”. Ahora bien, no cabe duda que si consideramos literalmente el inciso segundo del artículo 250 del COGEP los denominados recursos verticales, por los cuales el proceso se pone en conocimiento del órgano jurisdiccional distinto, proceden únicamente ante la previsión expresa del legislador. De ahí que, el artículo 256 del COGEP no hace otra cosa que reiterar que las sentencias o autos, y en general toda providencia, es recurrible en apelación únicamente cuando el legislador haya establecido el recurso. En virtud de lo expuesto, el suscrito Juez resuelve en base a las atribuciones que le confiere la ley rechazar de plano la revocatoria formulada al auto interlocutorio de abandono”.

²² Art. 87.- Efectos de la falta de comparecencia a las audiencias. – “En caso de inasistencia de las partes se procederá de acuerdo con los siguientes criterios: 1. Cuando quien presentó la demanda o solicitud no

personal del actor -Andrés Bartolo Quinto Peña- a la audiencia, lo que impidió de forma injustificada el ejercicio del derecho constitucional del accionante a la defensa, en las garantías de (i) ser escuchado en el momento procesal oportuno y de (ii) no ser privado de la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, por cuanto de conformidad a la regulación procesal, es en la audiencia de juicio donde las partes procesales presentan sus alegatos y declaraciones,²³ diligencia en la cual no se tuvo en cuenta la presencia física del actor; así como de la garantía de poder presentar pruebas y argumentos y contradecir los de la contraparte; toda vez que, es precisamente en la audiencia de juicio del procedimiento ordinario, donde se trava el debate argumentativo, se practican y valoran las pruebas.²⁴

43. Es pertinente mencionar que la figura del abandono ha sido concebida desde dos aspectos: i) la opción que tienen las partes de no continuar con la causa, en el evento de que no deseen hacerlo; y, ii) castigar la negligencia de la parte procesal o su defensa técnica, debido a su naturaleza jurídica sancionatoria.²⁵
44. Por lo expuesto, la autoridad judicial accionada, al dictar el auto de abandono de la causa, sin considerar la intención manifiesta de la parte actora de continuar con la causa, obstaculizó su ejercicio del derecho a la defensa generándole un estado de indefensión; actuación que incurre además, en la inobservancia de lo prescrito en el artículo 169 de la CRE, que dispone:

El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

45. En consecuencia, esta Corte constata que el auto dictado el 22 de mayo de 2017 por el juez de la Unidad judicial vulneró el derecho a la defensa del accionante, en la garantías de: i) no ser privado de la defensa en ninguna etapa o grado de procedimiento; ii) ser escuchado en el momento procesal oportuno y en igualdad de

comparece a la audiencia correspondiente, su inasistencia se entenderá como abandono.” (Normativa vigente a la época de la causa).

²³ COGEP. Art. 188.- Oportunidad de la declaración de parte. La declaración de parte se practicará en la audiencia de juicio, salvo que se trate de una declaración urgente conforme con lo dispuesto en este Código. Art. 297.- Audiencia de juicio. La audiencia de juicio se realizará en el término máximo de treinta días contados a partir de la culminación de la audiencia preliminar, conforme con las siguientes reglas: 2. Terminada la lectura la o el juzgador concederá la palabra a la parte actora para que formule su alegato inicial el que concluirá determinando, de acuerdo con su estrategia de defensa, el orden en que se practicarán las pruebas solicitadas. De igual manera, se concederá la palabra a la parte demandada y a terceros, en el caso de haberlos.

²⁴COGEP. Art. 297.- Audiencia de juicio. La audiencia de juicio se realizará en el término máximo de treinta días contados a partir de la culminación de la audiencia preliminar, conforme con las siguientes reglas: 3. La o el juzgador ordenará la práctica de las pruebas admitidas, en el orden solicitado.

²⁵ CCE, sentencia 13-17-CN-/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 21.

condiciones; y, iii) presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los se cree asistida, las cuales se encuentran contempladas en los literales a), c) y h) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE.

Derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derecho de las partes

46. La Constitución de la República establece en el artículo 76.1, como garantía del debido proceso, el que: *“Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”*.
47. En esa línea, la Corte Constitucional ha establecido que esta garantía exige que se apliquen las normas jurídicas al caso en concreto, ya que así obliga a las autoridades administrativas y/o jurisdiccionales a observar con estricto apego la normativa correspondiente y evitar una actuación arbitraria.²⁶ A su vez, la Corte Constitucional ha caracterizado a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia y estableció que estas no configuran, por sí solas, supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. De modo que, para que exista una vulneración a las garantías impropias, se requiere de: (i) la violación de alguna regla de trámite; y, (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.²⁷
48. En el presente caso, el accionante alega que el juez de la Unidad Judicial debía garantizar el derecho de las partes, pues, si bien es cierto que ni su defensor técnico ni los otros accionantes asistieron a la audiencia, él, por su parte, sí estuvo presente, por lo que se podía disponer la designación de un defensor público o la suspensión de la audiencia por un tiempo mínimo por *“CAUSA ABSOLUTA NECESIDAD”* (Énfasis en original).
49. En este aspecto, para determinar si el juez de la Unidad Judicial vulneró o no la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, este Organismo constatará: i) si el auto impugnado violentó alguna regla de trámite al declarar el abandono de la causa; y, consecuentemente, ii) si la transgresión de dicha regla de trámite afectó o no el derecho al debido proceso en cuanto principio.²⁸

²⁶ CCE, sentencia 2488-16-EP/21, 28 de abril de 2021, párr. 22

²⁷ CCE, sentencia 740-12-EP/20, 07 de octubre de 2020, párr. 27.

²⁸ La Corte Constitucional ha señalado que la vulneración al debido proceso en cuanto principio, por la inobservancia de una regla de trámite, se da si en el caso concreto se ha socavado el valor constitucional consistente en que los intereses de las partes en litigio sean juzgados a través de un procedimiento que tienda, en la mayor medida posible, a un resultado conforme a Derecho. (Véase: CCE, sentencia 740-12-EP/20, 07 de octubre de 2020, párr. 26 y 30).

50. Con relación al criterio i), es necesario, en primer lugar, identificar la o las reglas de trámite que podrían haberse inobservado y que, para el presente caso, se encuentra contenida en el artículo 87 del COGEP vigente a la época, que en su parte pertinente establecía:

Art. 87.- Efectos de la falta de comparecencia a las audiencias. – En caso de inasistencia de las partes se procederá de acuerdo con los siguientes criterios: 1. Cuando quien presentó la demanda o solicitud no comparece a la audiencia correspondiente, su inasistencia se entenderá como abandono.

51. A partir de la lectura del artículo transcrito, se verifica que la norma dispone la obligatoriedad de las partes procesales de comparecer a la audiencia convocada, pero en específico, para quien presentó la demanda y no asistiere a la audiencia se podrá deducir su intención de no continuar con la causa, por lo tanto, habilita al juzgador a declarar su abandono.
52. Ahora bien, la normativa aplicable al caso identifica como sujeto procesal al actor y al demandado, es decir, únicamente serán partes aquellas entre quienes se conforma la relación jurídica procesal,²⁹ considerando que en ocasiones pudieren intervenir otros sujetos procesales denominados terceros. Por otro lado, la intervención del defensor técnico o abogado en un proceso judicial es de asistencia jurídica y deberá evaluarse si actúa como abogado debidamente autorizado, procurador³⁰ o apoderado; pudiendo incluso ser reemplazado en el ejercicio de la defensa o renunciar a la misma,³¹ situación que demuestra que su rol, no podrá entenderse, en todos los contextos, como parte o sujeto procesal.
53. En el caso *in examen*, se ha evidenciado que el accionante compareció a la audiencia, no obstante, el juez de la Unidad Judicial sin realizar ninguna distinción entre la calidad de los asistentes a la audiencia y desconociendo la presencia del señor Andrés Bartolo Quinto Peña, actor de la demanda, declaró el abandono de la causa con base a la interpretación que realizó del artículo 87 del COGEP. Es decir, el juzgador estableció una exigencia no contemplada en la normativa, como lo es la presencia del defensor técnico.

²⁹ COGEP: “Art. 30.- Las partes.- El sujeto procesal que propone la demanda y aquel contra quien se la intenta son partes en el proceso. La primera se denomina actora y la segunda demandada...”.

³⁰ COGEP: “Art. 41.- Procuradoras y procuradores judiciales. Son las o los mandatarios que tienen poder para comparecer al proceso por la o el actor o la o el demandado.

Las personas que pueden comparecer al proceso por sí mismas son hábiles para nombrar procuradoras o procuradores...”.

³¹ COGEP: “Art. 44.- Renuncia.- Las o los defensores podrán renunciar o negarse a prestar defensa por objeción de conciencia o por incumplimiento contractual de su cliente...”.

54. Por otra parte, si bien el artículo 36 del COGEP exige comparecer a procesos junto con un procurador o defensor, su ausencia a la audiencia no puede bajo ningún concepto trasladar la responsabilidad al actor, pues esta circunstancia puede deberse a negligencia o causas de fuerza mayor, lo que deberá ser evaluado por el juzgador, teniendo en cuenta que la interpretación integral de la norma adjetiva debe atender la eficacia de los derechos sustanciales, por lo tanto, a criterio de esta Corte el juez debió fijar una nueva fecha y hora para celebrar la mencionada audiencia, en vista de que no era posible la celebración de la audiencia sin la presencia del abogado de la parte actora.
55. En cuanto al elemento ii), se debe determinar si la inobservancia de la regla de trámite tiene relevancia constitucional. Al respecto, de lo expuesto previamente, esta Corte constata que se ha socavado el debido proceso en cuanto principio, pues afectó 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. Esto, pues al actor de la causa se le aplicó una medida procesal de orden sancionatoria no contemplada en la norma, sin que medie una justificación ni se evidencie que el juez haya asegurado condiciones óptimas que hubieren permitido al actor de la causa reclamar sus pretensiones.
56. Por lo tanto, la Corte Constitucional concluye que el juez de la Unidad Judicial vulneró el derecho del accionante al debido proceso, en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al haber declarado el abandono de la causa con base en el artículo 87 del COGEP.

7. Decisión

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

1. Aceptar la acción de extraordinaria de protección 2900-18-EP.
2. Declarar que el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Milagro, provincia del Guayas, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derecho de las partes; y, el derecho a la defensa, en las garantías de no ser privado de la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, de ser escuchado en el momento procesal oportuno y de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de las que se cree asistido.

3. Disponer como medidas de reparación integral, las siguientes:

- 3.1.** Dejar sin efecto el auto dictado el 22 de mayo de 2017 por el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Milagro, provincia del Guayas, y las actuaciones posteriores.
- 3.2.** Ordenar que, previo sorteo, un nuevo juez conozca la causa de origen y continúe con su sustanciación a partir del momento de la actuación que se deja sin efecto a través de esta sentencia.
- 3.3.** Disponer la devolución del expediente, a fin de que cumpla la medida dispuesta *ut supra*.

4. Notifíquese y cúmplase.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE
Firmado digitalmente por
CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 16 de agosto de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

290018EP-5bfb7



Caso Nro. 2900-18-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintidós de agosto de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto 2900-18-EP/24**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito, D.M., 04 de abril de 2024.**VISTOS:** El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 04 de abril de 2024, dentro de la causa 2900-18-EP, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. En el marco de una demanda de reivindicación de dominio, el 25 de septiembre de 2017, Andrés Bartolo Quinto Peña, por sus propios derechos (**“accionante”**), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de abandono dictado el 22 de mayo de 2017 por el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Milagro, provincia del Guayas (**“Unidad Judicial”**).
2. Mediante sentencia emitida el 16 de agosto de 2023 y notificada el 23 de agosto de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección presentada y dejar sin efecto el auto dictado el 22 de mayo de 2017 por el juez de la Unidad Judicial y las actuaciones posteriores. Asimismo, se ordenó que, previo sorteo, un nuevo juez conozca la causa de origen y continúe con su sustanciación a partir del momento de la actuación que se dejó sin efecto a través de la sentencia.
3. El 25 de agosto de 2023, Andrés Bartolo Quinto Peña interpuso un recurso de ampliación de la sentencia detallada en el párrafo que antecede.
4. El 22 de septiembre de 2023, el accionante presentó un escrito desistiendo del recurso de ampliación interpuesto.

2. Fundamento de la solicitud

5. El accionante señala que, una vez dictada la sentencia y en virtud de la devolución del proceso al juzgado de origen, “es su deseo libre y voluntario el de desistir del recurso de ampliación que presenté”.

3. Análisis

6. Este Organismo ha señalado que el desistimiento en materia de garantías jurisdiccionales procede respecto de la acción o demanda, así como de la instancia o recurso, y aun cuando “se advierte que el numeral 1 del artículo 15 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**“LOGJCC”**) no establece una regulación para el desistimiento de los recursos, (...) el primer inciso del artículo

referido no distingue entre el desistimiento de la acción y del recurso”.¹

7. Por otra parte, la Corte ha determinado que el desistimiento no opera automáticamente con la presentación de un escrito, pues requiere que la persona afectada manifieste en qué consisten sus razones de carácter personal para desistir, lo cual estará sujeto a la valoración y aprobación del juez constitucional. Dicha obligación surge por el objeto que regula la jurisdicción constitucional, cuya finalidad es garantizar jurisdiccionalmente los derechos reconocidos en la CRE y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Por tal motivo, los jueces deben resolver los asuntos sometidos a su conocimiento desde una perspectiva constitucional y con sujeción a normas constitucionales.²
8. En esa línea, estableció que en los pedidos de desistimiento de la acción y del recurso, en el marco de garantías jurisdiccionales (siempre que este último haya sido interpuesto por el accionante y/o afectado), se deberá constatar que: (i) en la petición se establezca la razón de carácter personal que impulsó el desistimiento y a través de un ejercicio intelectual, de razonamiento y sana crítica; y, (ii) determinar si ello afecta o no derechos irrenunciables o si al provenir de un acuerdo, este resulta manifiestamente injusto.³
9. El recurso de ampliación interpuesto por el accionante se encontraba encaminado a que se identifique el nombre de la autoridad judicial responsable de la vulneración, así pues, del pedido de desistimiento de dicho recurso de ampliación, se observa que: (i) el legitimado activo expresó las razones por las cuales pretende desistir del recurso, esto es, su deseo libre y voluntario de no continuar con el recurso, pues el proceso fue devuelto al juzgado de origen; con los consecuentes efectos que esa actuación conlleva, de forma que, (ii) una vez valoradas por este Organismo, se determina que no son producto de acuerdos manifiestamente injustos ni implican afectación de derechos irrenunciables.
10. En consecuencia, el desistimiento es procedente al tenor de lo prescrito en el primer numeral y en el inciso final del segundo numeral del artículo 15 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

4. Decisión

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

¹ CCE, sentencia 1583-15-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 47.

² CCE, sentencia 1256-18-JP/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 41.

³ *Ibidem*, párr. 44.

1. Aceptar el desistimiento presentado por Andrés Bartolo Quinto Peña respecto a su recurso de ampliación, interpuesto sobre la sentencia de acción extraordinaria de protección dictada dentro del caso 2900-18-EP.
2. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 y el último inciso del numeral 2 del artículo 15 de la LOGJCC, se dispone archivar la causa 2900-18-EP y notificar este auto.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de abril de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1327-19-EP/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 21 de marzo de 2024

CASO 1327-19-EP

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

SENTENCIA 1327-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en el marco de un proceso de una acción de protección en el que se impugnó una resolución de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, al verificar que la sentencia de segunda instancia no vulneró el derecho a la seguridad jurídica y tampoco incurrió en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes.

1. Antecedentes procesales

1. El 15 de junio de 2018, Rodolfo Antolino Batallas Soto (“**actor**”) presentó una acción de protección en contra de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (“**Superintendencia**”), del Ministerio de Defensa Nacional (“**Ministerio de Defensa**”) y de la compañía Seguros Sucre S.A. (“**Aseguradora**”) (en conjunto, “**entidades accionadas**”). La demanda se presentó en contra de la resolución SCVS-INPAI-2018-00004007 de 08 de mayo de 2018,¹ emitida por la Superintendencia, que habría negado la apelación del actor respecto del reclamo para recibir una indemnización como víctima de un accidente aéreo.² El proceso fue signado con el número 17230-2018-08755.³

¹ Esta decisión negó la apelación respecto de la resolución SCVS-INS-2018-00001240 de 06 de febrero de 2018, de la Superintendencia, en la cual se rechazó una reclamación administrativa presentada en contra de la Aseguradora. El actor adujo que realizó una petición directa ante la Aseguradora solicitando el reclamo de indemnización por un accidente aéreo, misma que fue negada por dicha entidad al establecer que no tiene vínculo contractual con la misma.

² El actor señaló que el 06 de noviembre de 2015 fue víctima de un accidente de helicóptero en el que iba de pasajero, producto del cual recibió una herida por el impacto (trauma craneo encefálico), la cual le da cuadros de epilepsia. En su demanda, alegó que se vulneró el “principio constitucional de la igualdad de las personas ante la ley”, en virtud de que “otros tripulantes de ese mismo Helicóptero Militar tipo FENEC, si (sic) fueron indemnizados por Seguros Sucre S.A.”. Asimismo, afirmó que la resolución de 08 de mayo de 2018, “hace prevalecer a un Decreto Supremo, el No. 1147 de la Dictadura Militar de 1963, sobre las prescripciones constitucionales”. De esta forma, solicitó que se suspendan los efectos de la resolución SCVS-INPAI-2018-00004007 emitida por la Superintendencia.

³ En el proceso, el actor estableció que presentó su reclamo ante la Aseguradora el 23 de octubre de 2017 solicitando la indemnización que estimó correspondiente por el accidente que sufrió. De la revisión del expediente, un día después, el 24 de octubre de 2017, el actor ingresó un escrito ante el Ministerio de Defensa, remitiendo una copia del reclamo formulado ante la Aseguradora, con el afán de que la misma cumpla con lo solicitado. La base de este reclamo reside en que, de acuerdo con la información de las actas transaccionales firmadas entre los otros tripulantes del helicóptero y la Aseguradora, ellos presentaron el

2. El 28 de junio de 2018, la Unidad Judicial Civil con sede en la Parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, negó la acción propuesta.⁴ El actor apeló.
3. El 28 de febrero de 2019, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia de primer nivel.⁵ El actor, la Superintendencia y la Aseguradora interpusieron de manera independiente recursos de aclaración y ampliación, mismos que fueron rechazados por la Sala Provincial el 18 de marzo de 2019.
4. El 15 de abril de 2019, la Superintendencia y la Aseguradora, por separado, presentaron demandas de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de febrero de 2019, emitida por la Sala Provincial.
5. Por sorteo realizado el 15 de agosto de 2019, el conocimiento de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. El 03 de octubre de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁶ admitió a trámite solo la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por Seguros Sucre S.A. (“**entidad accionante**”).⁷
7. En auto de 28 de noviembre de 2023, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y solicitó el informe de descargo de la autoridad judicial accionada.
8. El 05 de diciembre de 2023, el actor presentó un escrito para mejor resolver en calidad de tercero interesado.⁸

04 de mayo de 2017 su respectivo reclamo directamente ante la Aseguradora, para que luego el Ministerio de Defensa, desde su Dirección de Seguros de Bienes Estratégicos, con fecha 15 de junio de 2017, remita la información de los reclamos de los otros tripulantes a la Aseguradora.

⁴ La Unidad Judicial indicó que “al no haberse observado violación de derecho constitucional alguno, [...] estamos frente a un caso de mera legalidad”.

⁵ La Sala Provincial afirmó que existió discriminación indirecta en contra del actor por cuanto, por un lado, el Ministerio de Defensa no solicitó la correspondiente indemnización a favor de todos los tripulantes y, por otro lado, Seguros Sucre S.A. negó al accionante su derecho de indemnización, pese a que ya benefició a los otros dos tripulantes de manera directa. Se dispuso que (i) Seguros Sucre S.A., en el plazo de 30 días, indemnice al actor, “tal como se hizo con los dos tripulantes beneficiados de la póliza de seguro”; (ii) la Defensoría del Pueblo realice el seguimiento respectivo.

⁶ Conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

⁷ A decir del Tribunal de Admisión, la demanda presentada por la Superintendencia incurrió en la causal de inadmisión prevista el numeral 3 del artículo 62 de la LOGJCC, evidenciando únicamente un desacuerdo con el fallo impugnado.

⁸ El actor explicó los antecedentes del caso, donde especificó que la sentencia de apelación se encuentra debidamente motivada y que su demanda de acción de protección era procedente en virtud de que su

2. Competencia

9. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección presentadas en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República; en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

10. La entidad accionante alega la vulneración de sus derechos al debido proceso, a la defensa y a la motivación, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica (artículos 75, 76 numeral 7, literales a y l; y, 82 de la Constitución).
11. En cuanto a la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante señala:
- 11.1. En primer lugar, “las juezas de la Sala no han respetado las normas previas, claras y públicas previstas para el caso concreto”. Afirma que la Sala Provincial no consideró que el artículo 42 de la Ley General de Seguros prevé “mecanismos y vías infraconstitucionales disponibles” que Rodolfo Antolino Batallas Soto “no agotó [...] antes de recurrir a la vía constitucional”, ya que en dicho artículo se determinaba cómo procedía el reclamo administrativo en materia de seguros. En este sentido, alega que se habría desnaturalizado la acción de protección al usarse la garantía para resolver cuestiones infraconstitucionales como la impugnación de un acto administrativo relativo a quién era el beneficiario de un seguro militar. Esto, en virtud de que existían otras vías para el efecto. Para ello, aduce que la acción de protección era improcedente según el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC.
- 11.2. Por otro lado, la entidad accionante señala que “el ÚNICO facultado por la ley y el contrato para solicitar la indemnización prevista en la póliza” era el Ministerio de Defensa que ostentaba la calidad de “asegurado y beneficiario”, y no el actor, que no tenía esa calidad.

derecho a la igualdad y no discriminación se vio vulnerado. El actor también señala: “solicito comedidamente que se tome en cuenta y se aplique la situación jurídica consolidada” a su favor respecto de la indemnización percibida.

12. Respecto a la presunta violación del derecho al debido proceso y al derecho a la defensa, sostiene que no se ha seguido el procedimiento para exigir el reclamo de indemnización en cuestión bajo la normativa aplicable. Además, establece que se han afectado estos derechos al crear un vínculo contractual inexistente entre el actor y la Aseguradora.
13. Respecto de una supuesta vulneración a la garantía de motivación por parte de la sentencia de la Sala Provincial, la entidad accionante alega que omitió pronunciarse respecto de cómo pudo existir un acto discriminatorio entre personas que tenían una situación jurídica diferente y por qué no era aplicable la Ley General de Seguros, si el asunto puesto a su conocimiento era un tema de mera legalidad y por ende la vía adecuada no era la constitucional.
14. Sobre el mismo derecho, sostiene que la Sala Provincial no explica cómo se pudo condenar a la entidad accionante a una reparación integral, si el acto administrativo impugnado con la acción de protección no ha sido producto de su acción u omisión. En este sentido, también afirma que la Sala Provincial no declaró sobre la validez o eficacia del acto impugnado en la acción de protección, conforme lo solicitó el actor en su demanda.
15. Adicionalmente, manifiesta que se vulneró la seguridad jurídica, el debido proceso y la garantía de la motivación en tanto el accionante del proceso de origen habría presentado otra acción de protección que tendría identidad objetiva y subjetiva con la acción de origen, violando la prohibición expresa del artículo 23 y 10 numeral 6 de la LOGJCC. Sostiene que la judicatura accionada inobservó aquello e “inobservó este mandato a pesar de habersele demostrado en audiencia y de forma documentada que el accionante, en un acto de deslealtad procesal, abuso del derecho y fraude procesal, había procedido en forma contraria al mandato legal”.
16. Finalmente, aun cuando la entidad accionante alega la presunta transgresión al derecho a la tutela judicial efectiva, no se señalan cargos o alegaciones específicas al respecto.
17. En virtud de lo expuesto, la entidad accionante solicitó que se acepte su demanda, se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados, se deje sin efecto la sentencia de la Sala Provincial, se confirme la sentencia de primera instancia y se realice el reintegro del pago.

3.2. Argumentos de la Sala Provincial

18. Pese a haber sido notificados en legal y debida forma, la Sala Provincial no presentó el informe de descargo solicitado.⁹

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

19. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.¹⁰
20. Sobre la supuesta afectación al derecho a la seguridad jurídica por haberse desnaturalizado la acción de protección, al resolver sobre la impugnación de un acto administrativo, en inobservancia del artículo 42 de la Ley General de Seguros que contiene los mecanismos de impugnación ante la negativa de pago de indemnizaciones por parte de las empresas de seguros, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica al haber inobservado la causal de improcedencia de la acción de protección prescrita en el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC, por haber resuelto sobre la impugnación de un acto administrativo?**
21. A su vez, respecto de las presuntas vulneraciones a los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la motivación y a la defensa sintetizadas en los párrafos 11.2, 12 y 15 *ut supra*, se aprecia que analizar los cargos implicaría responder cuestiones propias del juicio de origen; es decir, resolver si la acción de protección era procedente o no. Al respecto, en el marco de una acción extraordinaria de protección, a la Corte no le compete valorar el mérito de las razones jurídicas de los administradores de justicia ni resolver el fondo de la controversia. Únicamente, *de forma excepcional y de oficio*, la Corte Constitucional puede conocer el mérito de un proceso de garantías jurisdiccionales de acuerdo con los presupuestos establecidos en la sentencia 176-14-EP/19. En atención a aquello, no se plantearán problemas jurídicos respecto de las alegaciones contenidas en los párrafos 11.2, 12 y 15 *ut supra*.
22. En línea con lo anterior, este Organismo recuerda que la acción extraordinaria de protección no es apta para corregir el razonamiento de la judicatura o subsanar

⁹ Conforme consta en la razón de notificación de 28 de noviembre de 2023, que obra a fojas 63 del expediente constitucional, las autoridades judiciales fueron notificadas con el auto de la jueza sustanciadora.

¹⁰ Esta Corte ha señalado que existe una argumentación clara, cuando los cargos de la parte accionante reúnen, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*). CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 16 y 18.

inconformidades,¹¹ pues a esta Corte no le corresponde pronunciarse sobre la (in)corrección de las decisiones impugnadas.¹²

23. Respecto de una supuesta vulneración a la tutela judicial efectiva (párrafo 16 *ut supra*), la entidad accionante no presenta una base fáctica ni una justificación jurídica. En consecuencia, ni aun haciendo un esfuerzo razonable es posible identificar argumentos claros y completos que den cuenta de qué actuaciones u omisiones concretas habrían vulnerado de forma directa e inmediata el derecho invocado; por lo que, se lo descarta del análisis.¹³
24. Respecto de una supuesta vulneración a la garantía de motivación del párrafo 13 *ut supra*, esta Corte evidencia que la argumentación está dirigida hacia una falta de respuesta de argumentos planteados por la entidad accionante, por lo que se abordará este cargo en relación con el vicio de incongruencia frente a las partes, a través del siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de la Sala Provincial vulneró la garantía de la motivación al haber incurrido en el vicio de incongruencia frente a las partes por no dar respuesta a los argumentos de la entidad accionada?**
25. Finalmente, en relación con el cargo sintetizado en el párrafo 14 *ut supra*, la entidad accionante alega la vulneración de la garantía de motivación al considerar que la Sala no podía disponer como medida de reparación una compensación económica a su cargo, dado que no emitió el acto administrativo impugnado, y que además la Sala Provincial no se pronunció sobre la validez y eficacia de dicho acto. Frente a ello, resulta indispensable resaltar que esta Corte Constitucional ya ha enfrentado escenarios similares¹⁴ y ha establecido que la aceptación de una garantía constitucional jurisdiccional no supone ni el derecho de las partes procesales ni la obligación de la autoridad judicial de acoger o de dictar determinadas medidas de reparación, sino de ordenar aquellas que considere adecuadas para que, en lo posible, se restablezca la situación anterior a la vulneración de derechos constitucionales. Consecuentemente, por regla general, la protección a derechos constitucionales que garantiza como objeto la acción extraordinaria de protección no implica que esta Magistratura examine la (in)corrección de las medidas de reparación integral ordenadas por otra autoridad judicial en la resolución de una garantía jurisdiccional y menos que ordene medidas adicionales o diferentes a aquellas del proceso de origen. En tal sentido, no

¹¹ CCE, sentencia 2096-17-EP/23, 12 de julio de 2023, párr. 41.

¹² CCE, sentencias 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47; 886-18-EP/23, 02 de agosto de 2023, párr. 28.

¹³ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

¹⁴ Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 265-19-EP/24, 11 de enero de 2024, párr. 16; 2787-19-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párrs. 24-25; 1081-19-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 17-18 y 25; 1740-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párrs. 72-73; 134-17-EP/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 46; 145-15-EP/20, 16 de junio de 2020, párr. 54.

corresponde plantear un problema jurídico respecto a este argumento, como se ha hecho en casos previos.¹⁵

5. Resolución de los problemas jurídicos

26. Primer problema jurídico: ¿La Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica al haber inobservado la causal de improcedencia de la acción de protección prescrita en el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC, por haber resuelto sobre la impugnación de un acto administrativo?

27. La entidad accionante afirma que la Sala Provincial inobservó las causales de improcedencia de la acción de protección, prescritas en la LOGJCC, al determinar que la vía constitucional era la adecuada para ventilar el caso, sin considerar que se trataba de un asunto de “mera legalidad” relativo a quien era el beneficiario de un seguro militar que debía ser conocido en vía ordinaria y no mediante dicha garantía constitucional jurisdiccional. Para lo cual, aduce que se inobservó el artículo 42 de la Ley General de seguros que preveía los mecanismos de impugnación para reclamo de indemnización de seguros.

28. El artículo 82 de la CRE establece que “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”

29. Del texto constitucional se desprende que toda persona debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹⁶

30. Cabe precisar que, a la Corte Constitucional, al resolver sobre vulneraciones a este derecho, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales,¹⁷ ni a la sola inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de los juzgadores, pues esta es una labor reservada a los jueces de instancia.¹⁸ A esta Corte le compete examinar si se ha configurado una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, verificando si ha existido alguna

¹⁵ CCE, sentencia 265-19-EP/24, 11 de enero de 2024, párr. 16.

¹⁶ CCE, sentencias 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20; 431-13-EP/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 31 y 23-20-CN y acumulados/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 56.

¹⁷ CCE, sentencia 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párrs. 21-23.

¹⁸ CCE, sentencia 874-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 36.

inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial que acarree como resultado una afectación de otro precepto constitucional.¹⁹

31. El cargo en análisis parte de una presunta inobservancia de la LOGJCC respecto a las causales de improcedencia de la acción de protección en cuanto a la existencia de otras vías para solventar las pretensiones de la parte accionante del proceso de origen.
32. De la lectura integral de la sentencia de la Sala Provincial, se evidencia que en la sección cuarta titulada “Consideraciones y Fundamentos del Tribunal de Sala”, se realiza un análisis de la naturaleza de la acción de protección con base en los artículos 86 y 88 de la CRE y del 39 al 42 de la LOGJCC. Además, hace referencia a las sentencias 045-11-SEP-CC, 001-16-PJO-CC, 102-13-SEP-CC y 016-13-SEP-CC. Posteriormente, en el punto 4.4.1. titulado “Análisis del Caso”, la Sala Provincial, con base en la sentencia 102-13-SEP-CC, concluyó:

Del caso subexamine, se determina claramente que lo alegado por la parte accionante es la vulneración al derecho al derecho a la igualdad y no discriminación, recogido en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4, lo cual es materia de análisis más allá de las consideraciones de forma si se trata de un trámite de mera legalidad.

33. A partir de este marco normativo, en la sección quinta de la sentencia “Decisión”, la Sala Provincial analizó los derechos presuntamente vulnerados y determinó que en el caso concreto sí ocurrió una transgresión del derecho constitucional a la igualdad y no discriminación, por una discriminación indirecta.
34. En esta línea, es importante mencionar que el artículo 42 de la LOGJCC prevé que la acción de protección de derechos constitucionales no procede, entre otros, “[c]uando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial [ordinaria], salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”. Al respecto, esta Corte ha establecido que la improcedencia de una acción de protección con base en esta causal debe ser declarada mediante sentencia motivada²⁰ y que, para ello, la autoridad judicial debe realizar un análisis acerca de la real existencia de vulneración a derechos constitucionales, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto, y únicamente cuando se descarte tal transgresión, encontrándose conflictos de índole infraconstitucional, debe determinar la vía judicial adecuada y eficaz para la solución del asunto controvertido.²¹

¹⁹ CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párrs. 14.5-14.6. En similar sentido, ver: CCE, sentencias 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párrs. 21 y 22 y 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párrs. 18 y 19.

²⁰ CCE, sentencia 102-13-SEP-CC, caso 0380-10-EP, 4 de diciembre del 2013, p. 26.

²¹ CCE, sentencias 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, pp. 23-24; 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103-103.1.

35. Entonces, contrario a lo alegado por la entidad accionante, la observancia de la judicatura accionada a las causales de improcedencia de la acción de protección no partía de “desnaturalizar la acción de protección como una vía de impugnación de un acto administrativo evadiendo los procedimientos legales que corresponden a sede judicial ordinaria”, sino de analizar la ocurrencia de vulneraciones a derechos constitucionales y, solo si no existieren, determinar la vía judicial adecuada y eficaz para el caso.
36. Adicionalmente, esta Corte ha sido enfática en establecer que el conocimiento de una acción de protección es independiente de la naturaleza jurídica del acto impugnado, puesto que lo determinante es que existan alegaciones respecto de la posible vulneración de derechos reconocidos en la Constitución.²²
37. En virtud de lo expuesto, aun cuando la Sala Provincial no hizo referencia al artículo 42 de la Ley General de Seguros, esta Corte evidencia que su análisis se centró en la determinación de la existencia de una vulneración de derechos constitucionales, para lo cual aplicó la normativa que estimó pertinente al caso concreto, sin que se encuentre una inobservancia de normas que haya provocado la afectación de otros preceptos constitucionales. Por ello, en este caso concreto, se descarta una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
38. **Segundo problema jurídico: ¿La sentencia de la Sala Provincial vulneró la garantía de la motivación al haber incurrido en el vicio de incongruencia frente a las partes por no dar respuesta a los argumentos de la entidad accionada?**
39. La garantía de la motivación está reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE como parte del derecho a la defensa dentro del debido proceso, con el siguiente texto:
- 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.
40. En la sentencia 1158-17-EP/21,²³ esta Corte sistematizó su jurisprudencia respecto a esta garantía y señaló que, para estar motivada, toda decisión del poder público debe contener una estructura mínima que esté compuesta por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. En este sentido, se ha

²² CCE, sentencia 1068-13-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 28; sentencia 1134-15-EP/20, 21 de octubre de 2020, párrs. 30 y 31; sentencia 1186-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 49.

²³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Caso Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021.

reconocido que el criterio rector para el examen de los cargos de presunta vulneración a la garantía de motivación consiste en que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación suficiente, mediante una estructura mínimamente completa, tanto en lo normativo (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo fáctico (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).²⁴

41. Si bien “una argumentación jurídica puede lucir suficiente, [...] alguna de sus partes podría estar viciada por ser incongruente con el debate judicial y, por tanto, la suficiencia motivacional podría ser solo aparente”.²⁵ En este sentido, puede existir “incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o jurídica, [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales”.
42. La jurisprudencia constitucional ha establecido dos tipos de incongruencia frente a las partes: (1) Por omisión, cuando no se contesta en absoluto a los argumentos relevantes de las partes; o (2) Por acción, cuando el juzgador contesta los argumentos relevantes de las partes mediante tergiversaciones, de tal forma que no los contesta.²⁶
43. Conforme a lo señalado por la entidad accionante, la Sala Provincial no habría dado respuesta a los siguientes argumentos: i) cómo pudo existir un acto discriminatorio entre personas que tenían una situación jurídica diferente como lo eran el actor y las otras dos personas tripulantes de la aeronave accidentada y ii) por qué no era aplicable la Ley General de Seguros, si el asunto era un tema de mera legalidad y por ende la vía adecuada no era la constitucional.
44. De la revisión de los argumentos esgrimidos por las entidades accionadas, se verifica que se alegó que: (i) el actor no siguió el procedimiento de reclamo a diferencia de la actuación de las otras dos personas tripulantes de la aeronave, por lo que, no existiría un acto discriminatorio y (ii) el acto impugnado responde a una cuestión de mera legalidad y se debía demostrar la inexistencia de otra vía para impugnarlo. Una vez verificado que los argumentos mencionados fueron alegados, se procederá a revisar si la sentencia dio contestación a ellos.
45. Sobre el argumento (i), la Sala Provincial analizó la situación jurídica del actor en comparación con la de los otros tripulantes de la aeronave, y contestó:

²⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Caso Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

²⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Caso Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 85.

²⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Caso Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 89.

De esta manera queda demostrado que el señor Rodolfo Antolino Batallas Soto, tripulante del helicóptero siniestrado, tiene igual derecho a reclamar una indemnización justa como se realizó con los otros tripulantes beneficiarios y tal como tuvo que evidenciar el Juez de Primera Instancia al emitir su sentencia y la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros al emitir su resolución.

46. Respecto del argumento (ii), la Sala Provincial estableció que “no se puede motivar una sentencia alegando la legalidad si no existe un análisis de los derechos vulnerados”, y señaló que correspondía analizar la presunta vulneración del derecho a la igualdad, alegado por la parte accionante del proceso de origen, ya que lo “esencial en esta acción de protección es que procede siempre y cuando se vulnere un derecho constitucional”. Para ello, también señala:

Del caso subexamine, se determina claramente que lo alegado por la parte accionante es la vulneración al derecho al derecho (sic) a la igualdad y no discriminación, recogido en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4, lo cual es materia de análisis más allá de las consideraciones de forma si se trata de un trámite de mera legalidad.

47. Con esto, la Sala Provincial aceptó el recurso de apelación del actor y revocó la sentencia subida en grado. De esta forma, la Corte observa que se han dado respuesta a los argumentos (i) y (ii) de la entidad accionante, por lo que la sentencia de la Sala Provincial no incurrió en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes.

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 1327-19-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de marzo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 1327-19-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. En sesión del Pleno del día 21 de marzo de 2024 la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia 1327-19-EP/24, en la que desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Seguros Sucre S.A. (“**aseguradora**”), en contra de la sentencia emitida por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”) el 28 de junio de 2018, dentro del proceso de acción de protección 17230-2018-08755, en razón de que los jueces de apelación no vulneraron el derecho a la seguridad jurídica ni incurrieron en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes.
2. En el análisis de mayoría se determinó que: (i) la Corte Provincial no vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque en la decisión judicial se identificó la trasgresión al derecho a la igualdad y no discriminación de Rodolfo Antolino Batallas Soto, con lo cual justificó que la acción de protección no era improcedente; y (ii) la decisión judicial impugnada contiene una motivación suficiente en tanto atendió los dos argumentos esgrimidos por la aseguradora.
3. Discrepo del criterio de mayoría por las razones que paso a exponer a continuación y, al amparo del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulo respetuosamente el siguiente voto concurrente.
4. En el presente voto concurrente sostendré que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque la Corte Provincial inobservó el ordenamiento jurídico que regula el procedimiento para las reclamaciones de pólizas de seguro apelando al principio a la igualdad material, sin precisar las razones por las que el reclamante se encuentra en condiciones diferentes y requiere un trato distinto, que permita equiparar el goce y el ejercicio de sus derechos al de los otros reclamantes que se beneficiaron de la indemnización del seguro luego de haber realizado el trámite correspondiente. Sin embargo, al verificarse que se consolidó una situación jurídica al ejecutarse y beneficiar de buena fe al accionante, y que no existen dudas de que el mismo fue víctima del siniestro por el que se indemnizó a los otros tripulantes de vuelo, se preserva la reparación que recibió el accionante de la acción de protección.
5. Este Organismo ha señalado que la esfera de protección constitucional del derecho a la seguridad jurídica se ve afectada cuando los jueces y juezas ignoran su calidad de

juzgadores constitucionales y resuelven a través de la acción de protección cuestiones de otra naturaleza que tienen sus propios mecanismos judiciales adecuados.

6. En el caso se constata que la pretensión del reclamante en la acción de protección fue que se ordene a la Superintendencia de compañías, valores y seguros (“**Superintendencia**”) que disponga de forma inmediata a Seguros Sucre S.A. que le indemnice el perjuicio causado por el estrellamiento que sufrió a bordo de un helicóptero de las Fuerzas Armadas del Ecuador, por haber presentado su reclamación dentro del tiempo que le habilita el Decreto Supremo 1147 de 1963, de la misma forma que a sus dos compañeros de vuelo que si fueron cubiertos por la póliza que ampara la responsabilidad civil a terceros, y a pasajeros y tripulantes de las aeronaves militares, bajo el principio de la igualdad de las personas ante la ley.
7. Como se puede observar, la pretensión en la acción de protección no guarda relación con el objeto de la acción de protección. La demanda no estaba dirigida a la protección de derechos constitucionales, aun cuando invocó un principio constitucional, sino que, por el contrario, acudió a la justicia constitucional para solicitar que se ordene a una entidad pública (Superintendencia de compañías, valores y seguros) que esta a su vez disponga a una segunda entidad (Seguros Sucre S.A.) que procese una reclamación de pago por daños a terceros que cubre a las aeronaves de las fuerzas terrestre, naval y aérea, lo que configura una desnaturalización de la acción de protección.
8. De otra parte, la aseguradora argumentó que: (i) la reclamación presentada en la acción de protección está supeditada a la póliza de casco aéreo que se extendió a favor del Ministerio de Defensa Nacional, que tiene una naturaleza contractual y en la cual se previnieron ciertos requisitos para su operatividad que no fueron cumplidos por el reclamante; y (ii) que el artículo 42 de la Ley General de Seguros, en concordancia con el artículo 70 de la misma norma, prevén los mecanismos procesales para impugnar la negativa de la aseguradora para el pago del siniestro, así como la resolución de la Superintendencia que niegue su reclamación, tanto en la sede administrativa como en la jurisdiccional, sin que ninguna haya sido agotada por el reclamante.
9. Sobre estos puntos, no se identifica que la Corte Provincial haya analizado de qué forma la aseguradora, en principio, y la Superintendencia posteriormente, afectó al derecho a la igualdad del accionante en la causa de origen en el marco de una desavenencia respecto al procedimiento previsto para procesar una reclamación de indemnización por daños a terceros, derivada de una relación contractual existente la aseguradora y el Ministerio de Defensa, más allá de referir que fueron tres personas siniestradas de las cuales dos ya han sido indemnizadas.

10. Sin embargo, no queda duda que el reclamante fue víctima del accidente aéreo que dio paso a la reclamación de la indemnización ante la aseguradora, al igual que los otros dos tripulantes que ya han recibido un pago por parte de la entidad, y ello implica que el reclamante tendría el derecho a recibir un trato similar que se concreta en el cobro del seguro contratado por el Ministerio de Defensa en lo que corresponde a los daños ocasionados por el siniestro, lo cual ya ha ocurrido por efecto de la sentencia emitida por Corte Provincial.
11. Por lo tanto, y tal como lo ha hecho este Organismo en anteriores oportunidades, al dejarse sin efecto la decisión impugnada en el presente caso, no puede afectar la reparación que recibió el accionante de la acción de protección, producto de una decisión firme y ejecutoriada.¹



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 1327-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 04 de abril de 2024, mediante correo electrónico a las 14:16; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

¹ CCE, Sentencia 1716-16-EP/21, 06 de octubre de 2021, párr. 32; sentencia 1320-13-EP/20, 27 de mayo de 2020, párr. 53.

Voto salvado
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 1327-19-EP/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. En relación con la sentencia 1327-19-EP/24 de 21 de marzo de 2024, con el debido respeto a la jueza ponente y los jueces que votaron a favor, presento el siguiente voto salvado por tres puntos. Primero, la sentencia impugnada mediante la acción que nos ocupa vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al haber inobservado el artículo 53 de la derogada Ley General de Seguros (Decreto Supremo 1147), situación que se tradujo en una vulneración del derecho a la defensa de la compañía accionante. Segundo, el voto de mayoría inobserva la prohibición prescrita en el artículo 53 de la derogada Ley General de Seguros (Decreto Supremo 1147) sin haber activado un incidente de constitucionalidad. Tercero, la acción de protección no es la vía para impugnar una resolución emitida por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, cuando la pretensión del actor se agota en solicitar el pago de una indemnización por la ocurrencia de un siniestro.
2. Con relación al primer punto, como consta del párrafo 11.2 del voto de mayoría,¹ la compañía accionante adujo que solo el Ministerio de Defensa estaba facultado por la ley y el contrato para solicitar la indemnización prevista en la póliza. De una revisión de la demanda, se tiene que la compañía accionante señaló que se habría inobservado el artículo 53 de la Ley General de Seguros, ya que este no es “un seguro a favor de terceros” y que “el damnificado carece de acción directa en contra del Asegurador”.²
3. Al respecto, si bien la compañía accionante refiere que esto se traduciría en una vulneración a la seguridad jurídica y la motivación, lo propio es reconducir el argumento vertido a verificar una violación del debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (garantía impropia del debido proceso).
4. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte, para constatar la vulneración de una garantía impropia del debido proceso, se deben verificar los siguientes supuestos: (i) la violación de una regla de trámite; y, (ii) el consecuente socavamiento del debido proceso como principio, esto es, como el valor constitucional que resguarda que las

¹ Por otro lado, la entidad accionante señala que “el ÚNICO facultado por la ley y el contrato para solicitar la indemnización prevista en la póliza” era el Ministerio de Defensa que ostentaba la calidad de “asegurado y beneficiario”, y no el actor, que no tenía esa calidad.

² Demanda presentada por Seguros Sucre S.A., página 16.

pretensiones de una persona sean juzgadas por medio de un procedimiento que asegure, en la medida de lo posible, un resultado conforme a Derecho.³

5. Así, el artículo 53 del Decreto Supremo 1147 (Ley General de Seguros), vigente en aquel entonces y actualmente derogado, determinaba lo siguiente: “[e]l seguro de responsabilidad civil no es un seguro a favor de terceros. El damnificado carece, en tal virtud, de acción directa contra el asegurador. Este principio no obsta para que el asegurador adopte las providencias que estime conducentes a fin de evitar que el asegurado obtenga del contrato ganancias o lucro”.⁴
6. Por lo tanto, la regla de trámite prevista en el referido artículo -de manera clara y expresa- señalaba que el tercero afectado (damnificado) no tiene acción directa en contra de la aseguradora, sin fijar excepción alguna al respecto. Es decir que, como el tercero afectado no es ni titular ni beneficiario de la póliza de responsabilidad civil, *ergo* no tiene legitimación activa para demandar a la aseguradora el pago de la indemnización ante la configuración del siniestro.
7. Ahora bien, es evidente que la sentencia impugnada violó la referida regla de trámite. Esto puesto que, al haber el actor (tercero perjudicado) demandado directamente a la aseguradora exigiendo el pago de la indemnización, y la Sala Provincial concedido aquello en su sentencia,⁵ se permitió que ocurra el supuesto de hecho prohibido de forma expresa en la referida norma.
8. Esto, a su vez, conllevó al socavamiento del debido proceso como principio por cuanto no permitió que la compañía accionante ejerza su derecho a la defensa, ya que no era el legítimo contradictor bajo la legislación aplicable. Lo anterior, justamente por cuanto no había vínculo legal ni contractual alguno que le obligue a responder por los daños sufridos por el actor del proceso de origen (tercero perjudicado) en el siniestro verificado. Esto de ninguna manera presupone que los daños sufridos por el actor en el ejercicio de sus funciones, no eran susceptibles de indemnización alguna. Sino que, quien debía responder por la afectación que sufrió el actor por un accidente de trabajo –en todo caso- era el empleador de este último, es decir, el Ministerio de Defensa. Siendo además que esta entidad sí podía solicitar a la aseguradora, en calidad de titular y beneficiario del seguro de responsabilidad civil contratado, el pago de dicha indemnización en caso de considerarlo pertinente.
9. Por otro lado, habiendo constatado que en efecto se verificó la vulneración antedicha,

³ CCE, sentencia 546-12-EP/20, 08 de julio de 2020, párr. 23; y, sentencia 740-12-EP/20, 07 de octubre de 2020, párr. 27.

⁴ Decreto Supremo 1147. Artículo 53. Registro Oficial 123 de 7 de diciembre de 1963.

⁵ En lo medular, en la sentencia de apelación se ordenó que: [...] seguros Sucre S.A. en el plazo de 30 días deberá indemnizar conforme la póliza de seguros de casco aéreo 06000071 al apelante [...]

es evidente que en el voto de mayoría se inobservó –indirectamente- el artículo 53 del Decreto Supremo 1147 (Ley General de Seguros), norma aplicable al momento del evento, sin activar un incidente de constitucionalidad primero. Esto último, sin perjuicio de que esta norma ha sido derogada, pues de todos modos produjo efectos - como en el presente caso- en los actos que se derivaron de su vigencia.

10. Así, si a criterio de la mayoría existen escenarios en donde si cabe la acción directa – en materia de seguros de responsabilidad civil- lo que procedía era su análisis de constitucionalidad y respectivo dictamen. Al contrario, mientras la disposición referida no haya sido declarada inconstitucional no es procedente que no se la aplique a todos los casos donde corresponde (como este caso). Lo contrario, genera incertidumbre jurídica y falta de previsibilidad para determinar cuándo es improcedente la prohibición contenida en la referida disposición, recordando que si bien la misma ha sido derogada actualmente consta en el Código de Comercio una disposición similar que está vigente.⁶
11. Finalmente, debo manifestar que la acción de protección –por su naturaleza y particularidades- no es la vía para impugnar las resoluciones emitidas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, cuando lo que se pretende se agota exclusivamente en el pago de una indemnización contractual en virtud del seguro. Pues para ellos existe la vía diseñada por el legislador en la justicia ordinaria, mecanismo apto para que incluso se practiquen todas las pruebas necesarias en materias, que por su complejidad, lo ameritan. Por todo lo anterior, considero que se debió haber aceptado la acción extraordinaria de protección presentada por la compañía en este caso.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE
Carmen Corral Ponce
Firmado digitalmente por
CARMEN
FAVIOLA CORRAL
PONCE
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁶ Código de Comercio, artículo 757: “El seguro de responsabilidad civil no es un seguro a favor de terceros. El tercero perjudicado carece, en tal virtud, de acción directa y exclusiva contra el asegurador. Este principio no obsta para que el tercero perjudicado pueda demandar civilmente al asegurado y en la misma demanda pedir que se cuente con la compañía de seguros”.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 1327-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 05 de abril de 2024, mediante correo electrónico a las 16:43; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

132719EP-69d69

**Caso Nro. 1327-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes nueve de abril de dos mil veinticuatro; el día lunes quince de abril de dos mil veinticuatro el voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce; y, el día martes dieciséis de abril de dos mil veinticuatro el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, 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 3066-19-EP/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 11 de abril de 2024

CASO 3066-19-EP

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

SENTENCIA 3066-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 1 de octubre de 2019, emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, en el marco de un proceso penal por el delito de estafa, al no constatar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

1. Antecedentes procesales

1. El 14 de agosto de 2017, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito, provincia de Pichincha (“**Tribunal**”) declaró culpables a: Santiago José Ribadeneira Troya, Fernando Cobo Albornoz y María José Gálvez Caldas en calidad de autor y coautores del delito de estafa, respectivamente.¹ Además, les impuso la pena privativa de libertad de trece años y cuatro meses.² Santiago José Ribadeneira Troya, Fernando Cobo Albornoz y María José Gálvez Caldas y la acusación particular interpusieron recursos de apelación.
2. El 21 de septiembre de 2018, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) rechazó los recursos de apelación de Santiago José

¹ Código Orgánico Integral Penal. Artículo 186.- “La persona que para obtener un beneficio patrimonial para sí misma o para una tercera persona, mediante simulación de hechos falsos o la deformación u ocultamiento de hechos verdaderos, induzca a error a otra, con el fin de que realice un acto que perjudique su patrimonio o el de una tercera persona, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años. La pena máxima se aplicará a la persona que [...] 3. Entregue certificación falsa sobre operaciones o inversiones que realice la persona jurídica [...]”.

² Proceso número 17282-2016-03243. El Tribunal razonó que: “Fernando Cobo Albornoz coadyuvó de un modo principal al señor Santiago Ribadeneira para la comisión del hecho punible por el que se lo juzga, quien en calidad de Gerente General de MAKTRADECORP, deliberada e intencionalmente suscribió los documentos que fueron utilizados como instrumentos para la estafa masiva. [...] María José Gálvez Caldas en calidad de Gerente General de [MINGACORP] conocía perfectamente que los recursos de la compañía provenían de la recepción de los recursos del público [...]. El señor Santiago Ribadeneira Troya con plena voluntad y conciencia de cada uno de los actos adecuó su conducta a los establecido en Art. 186 inciso tercero del COIP [...] en base a la disposición del art. 44 inciso tercero del COIP, impone el máximo de la pena para la comisión de este delito aumentada en un tercio, lo que conlleva una condena de 13 años 4 meses de privación de libertad [...] bajo el mismo análisis efectuado y en base a las pruebas aportadas [...] impone a los señores Fernando Cobo Albornoz y María José Gálvez Caldas [...] una condena de 13 años 4 meses de privación de libertad.”

Ribadeneira Troya y de la acusación particular; pero aceptó los recursos de apelación de Fernando Cobo Albornoz y María José Gálvez Caldas, en consecuencia, reformó la sentencia de primera instancia y declaró su estado inocencia.³ Santiago José Ribadeneira Troya presentó recurso horizontal de aclaración.

3. El 4 de octubre de 2018, la Sala Provincial rechazó el recurso horizontal de aclaración. Santiago José Ribadeneira Troya, la Fiscalía General del Estado (“FGE”) y la acusación particular presentaron recursos extraordinarios de casación.
4. El 1 de octubre de 2019, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“Sala Nacional”) declaró improcedentes los recursos de casación presentados, en consecuencia, ratificó la sentencia emitida por la Sala Provincial.⁴ Santiago José Ribadeneira Troya interpuso recurso horizontal de aclaración.
5. El 16 de octubre de 2019, la Sala Nacional resolvió negar el recurso horizontal de aclaración.⁵
6. El 15 de noviembre de 2019, Santiago José Ribadeneira Troya (“accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 1 de octubre de 2019, emitida por la Sala Nacional.

³ La Sala Provincial se pronunció sobre la *nulidad del proceso* invocada por Santiago José Ribadeneira Troya y María José Gálvez Caldas, de tal forma expresó que: “de ninguna manera afecta derechos fundamentales implicados en la defensa [...] respecto a que se ha transgredido el principio de legalidad y [favorabilidad] porque la presunta captación ilegal de dinero se dio a partir del año 2012 por lo que es aplicable el Código Penal [que] establece una pena inferior [...] es pertinente indicar que la denuncia presentada por los entes de control data de 10 de junio de 2016 y hace referencia a un examen in situ que inicia en marzo de 2015, en consecuencia no tiene asidero jurídico y fáctico [...] conforme lo prevé taxativamente la disposición primera del COIP, en concordancia con el art. 16 [ibíd.] que dice que los sujetos del proceso penal y las o los juzgadores observarán las siguientes reglas, toda infracción será juzgada y sancionada con arreglo a las leyes vigentes al momento de su comisión.” Finalmente, sobre el *recurso de apelación* de Fernando Cobo Albornoz y María José Gálvez Caldas, la Sala Provincial expresó que: “se encuentra evidente que jamás actuaron con conciencia ni voluntad de ejecutar un delito, del cual no tuvieron dominio del hecho, ni tampoco del resultado que esto iba a generar [...]. De tal manera no pueden ser sancionados por no estar dentro de los elementos del dolo, esto es, saber y querer la realización del tipo que se está juzgando [...]”

⁴ La Sala Nacional rechazó el recurso de casación de la FGE y de los acusadores particulares por cuanto solicitan la revisión de los hechos, lo cual está vedado por el segundo inciso del artículo 656 del COIP. Sobre el recurso de Santiago José Ribadeneira Troya referente a la contravención del principio de favorabilidad, determinó que la respuesta del Tribunal de alzada es clara y precisa, dado los hechos por los cuales ha sido sentenciado ocurrieron en el año 2015, con plena vigencia del COIP, sin que exista conflicto de un régimen anterior o posterior sobre el cual proceda el análisis del efecto benigno de una norma en conflicto.

⁵ La Sala Nacional negó el recurso horizontal de aclaración porque “no expone los vicios de oscuridad que reclama respecto del razonamiento judicial. Por lo que su pedido resulta completamente infundado”.

7. El 9 de julio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.⁶
8. El 17 de febrero de 2022, se realizó el sorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 26 de julio de 2023, y solicitó un informe de descargo a la Sala Nacional.
9. La Sala Nacional no presentó su informe a pesar de estar notificada.
10. El 23 de enero de 2024, mediante providencia, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz solicitó nuevamente el informe de descargo a la Sala Nacional. Asimismo, solicitó un informe de descargo a la Sala Provincial.
11. El 25 de enero de 2024, la Sala Nacional presentó su informe de descargo.
12. El 14 de febrero de 2024, la Sala Provincial presentó su informe de descargo y afirmó que “de la lectura de la demanda del accionante, no constan como legitimados pasivos en la presente acción”.

2. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

14. En su demanda, el accionante identifica expresamente que la decisión que puso fin al proceso y vulneró sus derechos constitucionales es la **sentencia de casación** de 1 de octubre de 2019, emitida por la Sala Nacional.
15. Sin embargo, este Organismo anota que el accionante se refiere accesoriamente a que la sentencia de **segunda instancia** vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de legalidad y, para sustentar este cargo, se refiere a que los hechos por los cuales fue sentenciado sucedieron entre los años 2010 al 2014, de allí considera que se debía aplicar el Código Penal.

⁶ La sustanciación de la causa, en su momento, le correspondió al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

16. Respecto a la sentencia de casación, el accionante alega la vulneración de su derecho al debido proceso en las garantías de legalidad (art. 76.3 CRE), favorabilidad (art. 76.5 CRE) y motivación (art. 76. 7. 1 CRE). De tal forma, señala los siguientes **cargos**:

16.1. Sobre la presunta vulneración al **debido proceso en la garantía de legalidad**, el accionante alega que los hechos de origen “sucedieron entre los años 2010 al 2014”. Por ende, considera que se debía aplicar el Código Penal, pero que “de forma completamente arbitraria”⁷ se consideró que la normativa aplicable era el COIP.

16.2. En relación a la presunta vulneración al **debido proceso en la garantía de favorabilidad**, el accionante señala que es “completamente arbitrario y vulneratorio de derechos que la [Sala Nacional] argumente que solo existe un solo régimen penal y que no existe ninguna norma más benigna en conflicto”. Por lo que, alega que la Sala Nacional “debió aplicar favorabilidad”.⁸

16.3. En lo referente a la presunta vulneración al **debido proceso en la garantía de la motivación**, el accionante arguye que la decisión de la Sala Nacional tiene “premisas [que] se han construido de forma arbitraria” y vulneran el principio de legalidad, porque la premisa no puede ser “considerada como válida”. Por esta razón, la sentencia “no es coherente y por ende se vulnera el derecho a la motivación”⁹.

17. Sobre lo expuesto, el accionante solicita que este Organismo declare la vulneración de los derechos sintetizados *ut supra* y, en consecuencia, deje sin efecto las sentencias de 21 de septiembre de 2018, emitida por la Sala Provincial y de 1 de octubre de 2019, emitida por la Sala Nacional.

3.2. Argumentos de la Sala Nacional

18. La Sala Nacional, en su informe de descargo, manifestó que el accionante “confunde los tipos penales de captación ilegal de dinero con el delito de estafa”, y que fue procesado y sentenciado por el **delito de estafa** (art. 186 COIP). Además, señaló que se encuentra vedada de realizar un análisis de prueba y revisión de los hechos, ya que solamente puede verificar la correcta aplicación e interpretación de la norma.

⁷ Demanda de acción extraordinaria de protección, pág. 287 del expediente de casación.

⁸ Demanda de acción extraordinaria de protección, pág. 288 del expediente de casación.

⁹ Demanda de acción extraordinaria de protección, pág. 291 del expediente de casación.

19. La Sala Nacional agrega que la FGE “persiguió como delito de estafa los movimientos y transacciones entre empresas del dinero de los perjudicados, realizadas en el año 2015”. De modo que el accionante adecuó su conducta a la prevista en el tipo de simulación de hechos falsos o la deformación u ocultamiento de hechos verdaderos, y que existió un solo régimen aplicable a los hechos probados, sin que sea posible aplicar el principio de favorabilidad.
20. En suma, la Sala Nacional se ratifica en el contenido de la sentencia impugnada y solicita a la Corte Constitucional que rechace la presente acción extraordinaria de protección, al no existir vulneraciones a derechos constitucionales.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

21. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.¹⁰ Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹¹
22. Respecto a los cargos sintetizados en los párrafos 15 y 16.1 *supra*, la Corte anota que la argumentación del accionante sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de legalidad, se refiere a los hechos de origen del proceso penal. Al respecto, cabe indicar que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto establecer si una determinada autoridad judicial vulneró directamente algún derecho constitucional.¹² Solo excepcionalmente y de oficio se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en un proceso de origen, siempre que la causa provenga de garantías jurisdiccionales, lo que se ha denominado “examen de mérito”.¹³ En ese sentido, este Organismo no formulará ningún problema jurídico sobre las sentencias de la Sala Provincial y Sala Nacional. Además, se debe tomar en cuenta que, en el caso de la Sala Nacional, por la naturaleza del recurso de casación no podía alterar las

¹⁰ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹¹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 28. La Corte estableció que: la tesis es la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró; la base fáctica es el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración; y, la justificación jurídica es una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

¹² CCE, sentencia 463-20-EP/24, 4 de abril de 2024, párr. 14.

¹³ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrafos 55 y 56. Este Organismo definió que los presupuestos para el examen de mérito son: (i) que la autoridad inferior haya vulnerado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.

premisas fácticas ni los hechos probados, pues vienen dados por los tribunales de instancia.¹⁴

23. En relación a los cargos sintetizados en los párrafos 16.2 y 16.3 *supra*, este Organismo anota que la argumentación del accionante respecto de una presunta vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de favorabilidad y motivación, se centra principalmente en la inconformidad con la decisión impugnada, pues cuestiona la correcta o incorrecta aplicación de las normas penales y la validez de las premisas en la construcción de la motivación, lo cual excede el objeto de esta acción. Sin embargo, a pesar de no constatar una argumentación completa, este Organismo haciendo un esfuerzo razonable¹⁵, abordará los cargos a través del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE). Por lo que, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de 1 de octubre de 2019, emitida por la Sala Nacional, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante respecto a la causal casacional?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La sentencia de 1 de octubre de 2019, emitida por la Sala Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante respecto a la causal casacional?

24. La Constitución, en el artículo 76 número 7 letra l, dispone 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.”
25. La Corte Constitucional ha determinado que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, y está integrada por dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, (ii) una fundamentación fáctica suficiente¹⁶. En este caso, le corresponde a este Organismo analizar la suficiencia de la motivación desde su estructura mínimamente completa.
26. En su recurso de casación, el accionante alegó que se habría configurado la causal de contravención expresa del artículo 5 numeral 2 del COIP, sobre el principio de favorabilidad, porque los hechos por los que fue condenado sucedieron previo a la vigencia del COIP y, en consecuencia, correspondía aplicarle el artículo 563 del

¹⁴ CCE, sentencia 2310-19-EP/24, 28 de febrero de 2024, párr. 44-47; y, sentencia 2170-18-EP/20, 29 de julio de 2020, párr. 40.

¹⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

¹⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 61.

Código Penal. Por lo dicho, esta Corte verificará si la Sala Nacional ofreció una motivación suficiente sobre el cargo casacional aludido.

a. Fundamentación normativa

17. Sobre (i), este Organismo ha precisado que “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”.¹⁷
18. En relación con este parámetro, la Corte verifica que la Sala Nacional, en los considerandos segundo y tercero, se pronunció sobre su competencia y validez procesal, para lo cual enunció los artículos 76 y 184 número 1 de la Constitución; 656 y 657 del COIP; y, 186 número 1 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”).¹⁸ Asimismo, la Sala Nacional enunció el artículo 82 de la Constitución y jurisprudencia de la Corte IDH y de este Organismo que desarrollan el derecho a la seguridad jurídica.
19. En el acápite quinto, este Organismo observa que la Sala Nacional cita el artículo 656 del COIP que establece la procedencia del recurso de casación, causales y límites. Así, señaló que en el recurso de casación se alegó la **contravención expresa** del texto de la ley, es decir, sobre el principio procesal de favorabilidad (art. 5 numeral 2 COIP). De este modo, expresó que el recurso de casación penal:

es limitado, pues no se trata de una tercera instancia, no todo error ni toda inconformidad es motivo para proceder con el análisis propio de la casación, sino solamente aquellos contenidos taxativamente (principio de taxatividad) en las causales previstas de manera exclusiva en el primer inciso del artículo 656 del Código Orgánico Integral Penal [...], para el Tribunal de Casación está vedado el análisis de los elementos probatorios y la revisión de los hechos.

20. Bajo esa premisa, la Sala Nacional confrontó la sentencia de apelación con la alegación del casacionista en los siguientes términos:

Revisada la sentencia del ad quem y como se ha podido verificar la respuesta del Tribunal de Alzada sobre este pedido, es claro y acertado. Se determina que los hechos por los cuales ha sido sentenciado el señor Santiago Ribadeneira **ocurrieron en el año 2015**, es decir, con plena vigencia del régimen sustantivo y procesal del Código Orgánico Integral Penal, **sin que exista conflicto con un régimen anterior o posterior** sobre el cual proceda el análisis del efecto benigno a una norma en conflicto. Es decir, no cabe en la

¹⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 61.1 y 61.2; y, CCE, sentencia 658-17-EP/23, 9 de febrero de 2023, párr. 18.

¹⁸ Así determinó que por la fecha en que inició el proceso, corresponde aplicar el régimen penal vigente, es decir el COIP.

presente causa el análisis de favorabilidad al haber sido sustanciado bajo **un régimen** penal y procesal penal.¹⁹ (énfasis añadido)

31. En definitiva, la Sala Nacional resolvió no aceptar el cargo formulado por el casacionista, pues de las premisas fácticas fijadas en la sentencia recurrida, verificó razonadamente que los hechos por los cuales fue sentenciado el accionante ocurrieron en el año 2015, es decir, con plena vigencia del COIP. También señaló que no existían dos regímenes aplicables al caso sobre los cuales podría operar el principio de favorabilidad. Por lo que, la Sala Nacional concluyó que no existió contravención expresa al artículo 5 numeral 2 del COIP (favorabilidad) y justificó que únicamente aplicaba el COIP a los hechos puestos en su conocimiento. Por ende, resolvió no casar la sentencia recurrida.
32. En suma, este Organismo constata que la sentencia de 1 de octubre de 2019, emitida por la Sala Nacional contiene una fundamentación normativa suficiente, toda vez que justificó las normas y principios jurídicos en los que fundó su decisión, y acreditó su aplicación a los hechos que se habrían dado por probados en instancias inferiores.

b. Fundamentación fáctica

33. Sobre (ii), esta Corte ha determinado que este criterio “debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.²⁰ Asimismo, ha reconocido que existen 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.²¹
34. Ahora bien, en el caso *in examine*, esta Corte constata que, en el acápite primero de la sentencia impugnada, la Sala Nacional identificó a las partes procesales y recogió los hechos acusados y probados de la decisión impugnada (sentencia de apelación). En definitiva, mencionó los antecedentes procesales más relevantes del proceso penal de origen.
35. Además, en el acápite cuarto, la Sala Nacional transcribió la fundamentación del recurso de casación y replicó la principal argumentación deducida por el accionante en audiencia para fundamentar el cargo casacional sobre la **contravención expresa** del artículo 5 numeral 2 del COIP, referente al principio de favorabilidad por la Sala

¹⁹ Corte Nacional de Justicia, sentencia de casación de 1 de octubre de 2019, pág. 142 del expediente de casación.

²⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, (*Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

²¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, (*Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.; y, CCE, sentencia 916-19-EP/24, párr. 27.

Provincial. Así, el accionante acusó que la Sala Provincial debía considerar que los hechos:

de los cuales se les acusa al recurrente considerados dentro del tipo de estafa, sucedieron de manera previa a la promulgación del Código Orgánico Integral Penal, esto es antes del 10 de agosto del año 2014 [...]en este sentido cabe señalar que antes de la vigencia del COIP, estaba vigente el Código Penal donde se tipificaba el delito de Estafa en el artículo 563 y se preveía una sanción de hasta cinco años.

36. Ahora bien, conforme se señaló en el párrafo 29 *supra*, este Organismo verifica que la Sala Nacional ofreció una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Es decir, determinó que “el recurso del procesado con condena se fundamenta exclusivamente en el principio de favorabilidad, previsto en el artículo 5.2 del Código Orgánico Integral Penal”, y que “los hechos por los cuales ha sido sentenciado el señor Santiago Ribadeneira ocurrieron en el año 2015, es decir, con plena vigencia del régimen sustantivo y procesal del Código Orgánico Integral Penal”. También constató que no existían dos regímenes jurídicos aplicables respecto de los cuales se pueda operar el principio de favorabilidad.
37. Por lo tanto, este Organismo evidencia que la sentencia de 1 de octubre de 2019 emitida por Sala Nacional, contiene una fundamentación fáctica suficiente, puesto que detalló los elementos fácticos del caso de origen, que constan en la sentencia recurrida; y, con base en ellos, ofreció una justificación jurídica suficiente sobre por qué la norma aplicable era el COIP.
38. De lo expuesto, esta Corte concluye que no existe una vulneración al accionante, de su derecho debido proceso en la garantía de la motivación por insuficiencia, pues se constata que la Sala Nacional enunció las normas en las que fundó su decisión y explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho del caso. Además, este Organismo verifica que decisión impugnada expuso los elementos de la sentencia recurrida que consideró relevantes para realizar el control de legalidad con base en la causal de casación invocada, así como las razones por las cuales concluyó la improcedencia del cargo casacional.
39. Finalmente, esta Corte reitera que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales. De ahí que, cuando se alega una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, no es deber de la Corte **verificar la corrección o incorrección** de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones. Al contrario, este Organismo debe evaluar si se cumplieron las **condiciones mínimas** para concluir

que la motivación fue suficiente con miras a tutelar el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.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. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección 3066-19-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²² CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 28. En las siguientes sentencias, la Corte ha reiterado el referido criterio: CCE sentencia, 723-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 24; CCE, sentencia 1395-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 28; CCE, sentencia 1574-18-EP/23, 19 de julio de 2023; CCE, sentencia 441-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 34; y, CCE, sentencia 1155-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párr. 33.

Razón: Siento por tal, que la sentencia antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de abril de 2024; la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 13 de febrero de 2020.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

306619EP-69eed



Caso Nro. 3066-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

IM/A,

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.