

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

55-19-IS/22 En el Caso No. 55-19-IS Declárese el cumplimiento tardío de la segunda medida de reparación dispuesta en la sentencia de 17 de mayo del 2019, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.....	2
606-17-EP/22 En el Caso No. 606-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 606-17-EP.....	12
766-17-EP/22 En el Caso No. 766-17-EP Declárese la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República.....	23
1666-17-EP/22 En el Caso No. 1666-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1666-17-EP.....	48
1847-17-EP/22 En el Caso No. 1847-17-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección N° 1847-17-EP.....	59



Sentencia No. 55-19-IS/22
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2022

CASO No. 55-19-IS

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

SENTENCIA No. 55-19-IS/22

Tema: La Corte Constitucional declara el cumplimiento tardío de una sentencia que aceptó una acción de protección por la exclusión del accionante del proceso de calificación para el llamamiento a un curso de ascenso.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 18 de marzo de 2019, Franklin Abel Ortiz Ortiz (en adelante, “**el accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Policía Nacional del Ecuador¹ en la que alegó la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, a la igualdad y no discriminación². En primera instancia, el Tribunal de Garantías Penales del Azuay (en adelante, “**Tribunal de Garantías Penales**”) negó la acción de protección, frente a lo que el accionante interpuso recurso de apelación.
2. El 17 de mayo del 2019, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (en adelante, “**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación interpuesto, y declaró la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y a la igualdad y no discriminación.

¹ La acción se dirigió, en concreto, en contra de: H. Consejo de Generales de la Policía Nacional del Ecuador, Presidente del H. Consejo de Generales de la Policía Nacional del Ecuador, General Inspector, secretario del H. Consejo de Generales de la Policía Nacional del Ecuador, Asesora Jurídica del H. Consejo de Generales de la Policía Nacional del Ecuador y el Comandante General de la Policía Nacional. El proceso se signó con el No. 01904-2019-00010.

² En su acción de protección, alegó que a través de la resolución No. 2014-2024-CCP-PN, de 9 de septiembre del 2014, el Consejo de Clases y Policías de la Policía Nacional (en adelante, “**CCPPN**”) le impuso una sanción disciplinaria en función de la Resolución No. 29014-1598-CCP-PN de 11 de septiembre de 2014 en la que el CCPPN le calificó como no idóneo para el ascenso al inmediato grado superior. A continuación, mediante Resolución No. 2015-0203-CCP-PN de 5 de febrero de 2015 el CCPPN negó el recurso de apelación interpuesto, frente a lo que el accionante interpuso recurso extraordinario de revisión. Mediante resolución ministerial No. 239-A, el Ministerio del Interior aceptó el recurso de apelación y dejó sin efecto todos los actos mencionados por considerar que incurrieron en error de hecho y de derecho. Con este antecedente, mediante Resolución No. 2016-053-CG-ASC-ASL se ascendió al accionante al cargo de cabo primero. No obstante, mediante Resolución No. 2018-3453-CsG-PN, de 11 de octubre de 2018, el Consejo de Generales de la Policía Nacional excluyó al accionante del proceso de calificación para el llamamiento al curso de ascenso, argumentando que, por haber sido dado de baja y posteriormente reincorporado, no había cumplido con el tiempo de permanencia necesario.

3. El 4 de septiembre de 2019, el accionante presentó una demanda de acción de incumplimiento de la sentencia constitucional referida en el párrafo anterior ante el Tribunal de Garantías Penales, y requirió que el proceso se remita a la Corte Constitucional.
4. Mediante providencia de 11 de septiembre del 2019, el Tribunal de Garantías Penales dispuso la remisión del proceso a la Corte Constitucional; a esta providencia, las autoridades judiciales acompañaron el informe correspondiente.
5. En virtud del sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, correspondió la sustanciación de esta causa al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 12 de abril de 2021 y solicitó un informe a la Policía Nacional del Ecuador, que fue presentado el 23 abril de 2021.

B. Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

6. La sentencia de la Corte Provincial dispuso lo siguiente:

ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, bajo la presente argumentación, acepta el recurso de apelación interpuesto y, revoca la sentencia recurrida, declarando vulnerados los derechos del accionante a la igualdad formal y la seguridad jurídica consagrados en los Arts. 66 numeral 4 y 82 de la Constitución de la República y, por consiguiente como reparación integral, deja sin efecto la resolución No. 2018-0526-CsG-PN en la parte que resuelve excluir del proceso de calificación para el llamamiento al Curso de Ascenso al accionante Franklin Abel Ortiz Ortiz, en su calidad de servidor policial, disponiendo que la entidad accionada, en el término de diez días realice todas las gestiones que el caso amerite a efectos de que se proceda a calificarlo como idóneo para el llamamiento al curso de ascenso y declararlo Cursante para el ascenso al inmediato grado superior, cuyo derecho le asiste como miembro de la Policía Nacional. De acuerdo a lo establecido en el Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, una vez ejecutoriada la presente sentencia, se dispone oficiarse a la Defensoría del Pueblo, a fin de que dé seguimiento al cumplimiento de la misma por parte de la entidad accionada. El pago de rubros económicos, que solicita el accionante en la audiencia pública, no es procedente, pues al efecto a más de que no constan en la pretensión de su demanda, se debe tener presente que la resolución impugnada es la que resuelve excluirle del proceso de calificación para el llamamiento al Curso de Ascenso.

C. Las pretensiones y sus fundamentos

7. El accionante formuló, como pretensión, lo siguiente: “[...] se haga efectiva la sentencia incumplida y se verifiquen los daños derivados del incumplimiento (toda vez que el compareciente no ascenderá al rango inmediato superior en la misma fecha que sus compañeros de promoción, con todas las particularidades que ello implica en cuanto a las funciones y la diferencia salarial), y consecuentemente se repare integralmente por los daños causados al solicitante”.

8. Como fundamentos de sus pretensiones, en su demanda el accionante manifestó lo siguiente:

8.1. En cumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial –de 17 de mayo de 2019– el Consejo de Generales de la Policía Nacional emitió la Resolución No. 2019-338-CsG-CNTO-PN de 12 de agosto de 2019, notificada el 28 de agosto de 2019, la que resolvió dejar sin efecto la resolución a través de la que se le había excluido del proceso de ascenso, declararle idóneo para participar del proceso de ascenso, y cursante³.

8.2. A decir del accionante, la resolución a través de la que se dispuso su ascenso se emitió en un término superior al ordenado en la sentencia de la Corte Provincial, esto es, en un término superior a 10 días, lo que resulta determinante porque, a la fecha de emisión de la sentencia de la Corte Provincial sus “[...] *compañeros de promoción [...] respecto de quienes se declaró vulnerado el derecho fundamental a la igualdad formal*), se encontraban cursando el curso de ascensos” de lo que se colegiría que el accionante “[...] *debió ser declarado como cursante en el mismo periodo que sus compañeros [...]*”; no obstante, la institución policial esperó “[...] *a que se concluya el curso que se encontraba en proceso, para emitir resolución con la que se pretende dar cumplimiento a la sentencia*”.

8.3. Agrega que cuando el Consejo de Generales de la Policía Nacional emitió la Resolución No. 2019-0228- CsG-CNTO-PN, “[...] *el curso de ascensos al que [...] debió ser incluido y declarado como cursante ya ha concluido; siendo que, en la precitada resolución el compareciente ha sido declarado como cursante (sin embargo no podría ser declarado cursante pues no existe curso alguno que se encuentre en proceso), y contradictoriamente en la misma resolución se dispone que sea INCLUIDO EN UNO DE LOS GRUPOS DE PLANIFICACIÓN ACADÉMICA [...]*”.

D. Informe de la Dirección de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional del Ecuador

9. Mediante documento presentado el 23 abril de 2021, la Policía Nacional del Ecuador (en adelante, “**entidad accionada**”) relata las gestiones que se llevaron a cabo para dar cumplimiento a la sentencia. Así, en lo principal, afirma que:

³ El decisorio de la resolución referida es el siguiente: “1. *Acatar la sentencia de Segunda Instancia dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.* 2. *Dejar sin efecto la parte pertinente de la resolución Nro. 2018-0526-CsG-PN, de fecha 11 de octubre de 2018, en lo que respecta al Cabo Primero de la Policía ORTIZ ORTIZ FRANKLIN ABEL, en la cual ha sido excluido del curso de ascenso al inmediato grado Superior.* 3. *Calificar como idóneo para el llamamiento al curso de ascenso; y DECLARAR CURSANTE al señor Cabo Primero de la Policía ORTIZ ORTIZ FRANKLIN ABEL, al cumplir con todos los requisitos previos para el ascenso conforme lo determina el COESCOPE.* 4. *Disponer a la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional, a fin de que se incluya al señor Cabo Primero de la Policía ORTIZ ORTIZ FRANKLIN ABEL, dentro de uno de los grupos de la planificación académica para el curso de ascenso de los señores Servidores Policiales Técnicos Operativos*”.

2.4. Con fecha 04 de junio del 2019, consta el Oficio No. 1591-2019-TGPA, suscrito por el señor Dr. Gido Naranjo Cuesta, Juez Ponente del Tribunal de Garantías Penales del Azuay, dirigido al H. Consejo de Generales de la Policía Nacional del Ecuador, disponiendo el cumplimiento de la sentencia [...] de esta manera el señor Secretario del H. Consejo de Generales de la Policía Nacional, mediante Oficio No.2019-1978-CsG-PN, de fecha, 13 de junio del 2019, pone en conocimiento del señor Presidente de la Comisión Nivel Técnico Operativo del H. Consejo de Generales, a fin de que se dé cumplimiento a referida sentencia [...].

2.5. Luego de los trámites internos administrativos oportunamente realizados por el H. Consejo de Generales de la Policía Nacional, este organismo policial, con fecha, 12 de agosto del 2019, emite la Resolución No. 2019-0338-CsG-CNTOPN [...].

2.6. Con fecha 02 de octubre del 2019, mediante Memorando Nro.2019-0801- DNE-QX-PN, el señor Director Nacional de Educación de la Policía Nacional, anexa el Informe No. 2019-142-DEAD-DNE-PN de 30 de septiembre de 2019, suscrito por el señor Asesor Pedagógico del Departamento de la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional, donde en su parte pertinente concluye que el Sr. Cbop. Ortiz Ortiz Franklin Abel, se encuentra inmerso en el Curso de Ascenso correspondiente al Segundo Grupo Académico 2020, como alumno, determinando así que, el referido servidor policial está en el paralelo F15 y que la fecha de inicio del curso de ascenso es el 04 de noviembre del 2019 y finalizara el 25 de marzo del 2020 [...].

10. Así, en su informe, la entidad accionada concluye que en la hoja de vida profesional del accionante figura “[...] el ascenso al inmediato grado Superior con el Grado de Sargento Segundo de Policía registrado con fecha de ascenso 2020-04-14, mediante Orden General No. 228 del Comando General de la Policía Nacional, actualmente presta sus servicios en la Zona 6, SUBZONA AZUAY, JEFATURA INVESTIGATIVA, POLICIA JUDICIAL, justificándose de esta manera que, la Policía Nacional del Ecuador dio oportunamente cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, previo a los trámites internos administrativos policiales antes expuestos y al cumplimiento de los requisitos que exige la normativa legal interna policial [...]”.

E. Informe del Tribunal de Garantías Penales

11. Mediante documento presentado el 16 de septiembre del 2019, el Tribunal de Garantías Penales informó a esta Magistratura de las actuaciones procesales realizadas para asegurar el cumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial y refirió que, ante la falta de pronunciamiento por parte del Consejo de Generales de la Policía Nacional respecto del cumplimiento de la sentencia, “[...] no existe constancia que se haya cumplido con lo ordenado por los Jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay”.

II. Competencia

12. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, “CRE”), en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

13. En atención a lo expuesto previamente, la Corte observa el cumplimiento de lo determinado en la sentencia No. 103-21-IS/22, de 17 de agosto de 2022, respecto de que (i) la persona afectada solicite al juzgador o la juzgadora de ejecución que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión; y, (ii) el requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de instancia⁴. Por lo tanto, en virtud a los cargos esgrimidos por el accionante (párrafos 8.1, 8.2 y 8.3 *supra*), la Corte observa lo siguiente: (i) el accionante reconoce que la entidad accionada cumplió con las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de la Corte Provincial, pero (ii) alega que tal cumplimiento fue tardío y que, (iii) a causa del mencionado retardo, no pudo acceder al mismo curso de ascenso al que accedieron sus compañeros de promoción pues este ya había iniciado y se encontraba en marcha.
14. Por las consideraciones expuestas, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Existió cumplimiento tardío de la sentencia de la Corte Provincial? y, de ser el caso, ¿se debe declarar el incumplimiento de la sentencia?**
15. Para resolver el problema jurídico propuesto, la Corte dilucidará (i) si la entidad accionada ha cumplido con las medidas dispuestas en la sentencia constitucional; de ser el caso, (ii) si tal cumplimiento ha ocurrido de manera oportuna o tardía; y, finalmente, (iii) si cabe declarar el incumplimiento de la sentencia constitucional.
16. Al respecto, la Corte verifica lo siguiente:
- 16.1. Conforme se desprende de la parte resolutive de la sentencia (párrafo 6 *supra*), la Corte Provincial aceptó la acción de protección interpuesta por el accionante, declaró la vulneración de sus derechos fundamentales y, como medidas de reparación ordenó:

⁴ Al respecto, se advierte que la Corte Provincial dictó su sentencia el 17 de mayo de 2019, en la que dispuso medidas de reparación y ordenó darles cumplimiento en el término de diez días. A su vez, la acción de incumplimiento se presentó el 4 de septiembre de 2019, esto es, cerca de tres meses después de la sentencia de la Corte Provincial.

- 16.1.1.** Dejar sin efecto la Resolución No. 2018-0526-CsG-PN en lo relativo a la exclusión del accionante del proceso de calificación para el llamamiento al Curso de Ascenso.
- 16.1.2.** Que la entidad accionada califique al accionante como idóneo para el llamamiento al Curso de Ascenso y lo declare cursante para el ascenso al inmediato grado superior, realizando para el efecto las gestiones que el caso amerite. Para el cumplimiento de esta medida, la Corte Provincial confirió un término de diez días a la entidad accionada.
- 16.2.** Al no haberse interpuesto recursos horizontales, la sentencia referida en los párrafos anteriores se ejecutorió el 22 de mayo de 2019 (tres días después de su notificación a las partes procesales).
- 16.3.** Según afirmó la Dirección de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional del Ecuador en el informe presentado ante este Organismo el 23 abril de 2021⁵ –y lo confirma el accionante en su acción de incumplimiento– para el cumplimiento de la sentencia se llevaron a cabo las siguientes gestiones:
- 16.3.1.** Tras haber recibido el expediente de parte de la Corte Provincial, mediante oficio No. 1591-2019-TGPA, de 4 de junio de 2019, el Tribunal de Garantías Penales ordenó a la entidad accionada que cumpla con lo dispuesto en la sentencia.
- 16.3.2.** Mediante Oficio No. 2019-1978-CsG-PN, de 13 de junio de 2019 suscrito por el secretario del Consejo de Generales de la Policía Nacional, se remitió el oficio referido en el párrafo anterior a la Secretaría de la Comisión del Nivel Técnico Operativo.
- 16.3.3.** Mediante Oficio No. 2019-2028-CsG-PN, de 25 de junio de 2019 suscrito por el secretario del Consejo de Generales de la Policía Nacional, se remitió a la Secretaría de la Comisión del Nivel Técnico Operativo dos ejemplares de la sentencia emitida por la Corte Provincial.
- 16.3.4.** La Dirección Nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional emitió el Informe Jurídico No. 2019-0239-AJ-CsG-CNTO-PN, el 5 de julio de 2019, en el que recomendó qué medidas adoptar para asegurar el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia constitucional.
- 16.3.5.** En sesión de 12 de agosto de 2019, el Consejo de Generales de la Policía Nacional conoció el Informe Jurídico referido y, tras aprobarlo, emitió la Resolución No. 2019-0338-CsG-CNTOPN, en la que resolvió

⁵ Véase, párrafo 9 *supra*.

calificar como idóneo al accionante para el Curso de Ascenso y lo declaró cursante para el ascenso al inmediato.

16.3.6. Conforme se desprende del Informe No. 2019-142-AP-DEAD-DNE-PN, de 30 de septiembre de 2019 suscrito por el Asesor Pedagógico del Departamento de Educación a Distancia de la Policía Nacional, el “*Plan Anual de Capacitación para el Curso de Ascenso de los Señores Servidores Policiales Técnicos Operativos*” prevé tres cursos de ascenso anuales que se dividen por cuatrimestres. En esta línea, tras la emisión de la Resolución No. 2019-0338-CsG-CNTOPN, se determinó que el accionante ingresaría como alumno del segundo grupo académico, para el periodo académico 2020 –que tendría lugar entre el 4 de noviembre de 2019 y el 25 de marzo de 2020–. Lo anterior fue comunicado al accionante mediante memorando No. 2019-0918-DEAD-DNE-PN, de 1 de octubre de 2019 en el que, además, se le informó que fue asignado al paralelo F15.

16.3.7. Que mediante Resolución No. 2020-1068-CG-SP-PN, de 18 de noviembre de 2020, el Consejo de Generales de la Policía Nacional ascendió al accionante al grado de sargento segundo.

- 17.** Siguiendo el esquema argumentativo propuesto en el párrafo 15, corresponde a este Organismo determinar si las dos medidas de reparación ordenadas en la sentencia de la Corte Provincial fueron efectivamente cumplidas por parte de la entidad accionada. Al respecto, se observa que la medida referida en el párrafo 16.1.1 *supra* es de naturaleza eminentemente dispositiva, pues se trata de una medida que involucra dejar sin efecto un acto vulneratorio de derechos constitucionales y que, por ello, se ejecuta de manera inmediata a partir de la notificación de la sentencia constitucional a las partes procesales, sin que sea necesario realizar actuaciones adicionales⁶.
- 18.** En función de lo anterior esta Corte concluye que la primera medida de reparación dispuesta en la sentencia constitucional de la Corte Provincial se entiende integralmente ejecutada.
- 19.** En cuanto a la segunda medida de reparación ordenada en la sentencia de la Corte Provincial (referida en el párrafo 16.1.2 *supra*), esta Magistratura advierte que la entidad accionada llevó a cabo gestiones encaminadas a dar cumplimiento a la medida de reparación en análisis entre junio y agosto de 2019, lo que da cuenta de su intención de cumplir con lo ordenado de manera adecuada y oportuna. Estas gestiones incluyeron: **(i)** la elaboración y emisión de un informe jurídico, de fecha el 5 de julio de 2019, en el que se recomendaron las medidas a adoptar para dar cumplimiento a la decisión judicial⁷, **(ii)** la aprobación del informe jurídico referido, por parte del Consejo de Generales de la Policía Nacional, mediante Resolución No. 2019-0338-CsG-CNTOPN

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 85-12-IS/19 de 16 de julio de 2019, párrafo 21.

⁷ Ver párrafo 15.3.4 *supra*.

de 12 de agosto de 2019, y (iii) la asignación del accionante como alumno del segundo grupo académico para el periodo académico 2020, en el paralelo F15, lo que le fue comunicado mediante memorando No. 2019-0918-DEAD-DNE-PN, de 1 de octubre de 2019.

20. Por las consideraciones expuestas, se concluye que la entidad accionada cumplió con la segunda medida de reparación ordenada en la sentencia de la Corte Provincial. Sin embargo, este Organismo advierte que ello ocurrió dentro de los tres meses siguientes a la emisión del fallo, y no dentro del término de diez días que se concedió para el efecto. Al respecto, aunque la Corte estima que las gestiones administrativas que la entidad accionada llevó a cabo podrían justificar una demora razonable en el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia constitucional, se verifica que el cumplimiento de la medida analizada fue tardío.
21. Habiendo verificado el cumplimiento tardío de la sentencia constitucional, resta dilucidar si se debe declarar el incumplimiento de la sentencia. Al respecto, en función de los cargos reseñados en los párrafos 8.2 y 8.3 *supra* se advierte que el accionante argumentó que, como resultado del cumplimiento tardío de la medida en análisis, no fue incluido en el mismo curso de ascenso que sus compañeros, que tal curso habría concluido sin su participación y que en el momento en que presentó la acción de incumplimiento que nos ocupa no existía un curso de ascenso del que pueda participar.
22. De la revisión del expediente, este Organismo verifica que el accionante afirmó, en su acción de protección, que el curso de ascenso del que debía participar iniciaba en mayo de 2019 y terminaba en agosto del mismo año⁸. A su vez, la sentencia de la Corte Provincial se dictó el 17 de mayo de 2019 y, al no haberse presentado recursos horizontales, causó ejecutoría el 22 de mayo de 2019. En esta decisión judicial se dispusieron medidas de reparación y se concedió el término de diez días para darles cumplimiento. Esta Magistratura advierte que el término referido feneció en junio de 2019, esto es, un mes después de que iniciare el curso de ascenso del que el accionante fue excluido.
23. Por las consideraciones expuestas en los párrafos precedentes, la Corte advierte que, a pesar del retardo en el cumplimiento de la segunda medida de reparación, la pretensión del accionante de ser incluido en el mismo curso de ascenso que sus compañeros era inviable, pues la sentencia se emitió y causó ejecutoría de forma posterior al inicio del curso de ascenso en el que el accionante aduce que debía ser incluido. Así también, el término de diez días dispuesto para el cumplimiento de la sentencia constitucional feneció un mes después del inicio del curso de ascenso en cuestión. Se concluye, por tanto, que no cabe declarar el incumplimiento de la sentencia constitucional.
24. Asimismo, este Organismo verifica que, tras la sentencia constitucional de la Corte Provincial, el accionante fue calificado como idóneo para un curso de ascenso⁹, que se

⁸ Fojas 5-9 del expediente de primera instancia.

⁹ Mediante Resolución No. 2019-338-CsG-CNTO-PN de 12 de agosto de 2019, notificada el 28 de agosto de 2019.

le incluyó como alumno del segundo grupo académico para el periodo académico 2020 (que tuvo lugar entre el 4 de noviembre de 2019 y el 25 de marzo de 2020) y que, en último término, se produjo su ascenso al grado de sargento segundo en abril de 2020.

25. Finalmente, esta Corte estima pertinente recordar a la Policía Nacional del Ecuador que el cumplimiento de las medidas de reparación integral dispuestas en procesos de garantías jurisdiccionales debe ocurrir en el término concedido para el efecto. Así, el cumplimiento de la medida ordenada en la sentencia dictada el 17 de mayo del 2019 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay debía ocurrir dentro de los diez días siguientes a su notificación, y no dentro de tres meses como ocurrió en la especie.

IV. Decisión

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

1. **Declarar** el cumplimiento tardío de la segunda medida de reparación dispuesta en la sentencia de 17 de mayo del 2019, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.
2. **Recordar** a la Policía Nacional del Ecuador que el cumplimiento de las medidas de reparación integral dispuestas en procesos de garantías jurisdiccionales debe ocurrir de forma oportuna y en estricta observancia del término dispuesto en la decisión judicial.
3. Notifíquese, publíquese, cúmplase 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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de lunes 28 de noviembre de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

005519IS-4ed3f



Caso Nro. 0055-19-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes seis de diciembre de dos mil veintidos, 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 No. 606-17-EP/22
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2022

CASO No. 606-17-EP

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

SENTENCIA No. 606-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional analiza si la sentencia que rechaza el recurso de apelación dentro de una acción de protección dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de El Oro, el 9 de febrero de 2017, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Luego del examen correspondiente, la Corte no encuentra transgresión del referido derecho, por tanto, desestima la acción presentada.

I. Antecedentes procesales

1. El 9 de enero de 2017, Oswaldo Javier Piedra Aguirre presentó una acción de protección en contra de Arturo Márquez Matamoros en su calidad de director del Consejo de la Judicatura de El Oro¹. El proceso fue signado con el No. 07333-2017-00040 y su conocimiento correspondió a la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala de la provincia de El Oro (“Unidad Judicial Civil”).
2. Mediante sentencia de fecha 16 de enero de 2017, la Unidad Judicial Civil resolvió inadmitir la acción de protección propuesta².

¹ En su demanda, el señor Oswaldo Javier Piedra Aguirre indicó que mediante “*un decreto o providencia de fecha 4 de enero de 2017*” dentro del proceso sumario administrativo No. 07001-2016-00358-F seguido por el director del Consejo de la Judicatura de El Oro en su contra, se vulneró, entre otros, su derecho a la defensa, debido a que en dicho pronunciamiento de la autoridad administrativa, negó la práctica de pruebas solicitadas en la contestación del proceso sumario administrativo. En ese sentido, el señor Oswaldo Javier Piedra Aguirre solicitó, mediante la acción de protección propuesta, que “*se disponga la práctica de todas las pruebas negadas mediante el acto administrativo de sustanciación de fecha 4 de enero del 2017 a las 17:37 suscrita por el Dr. Arturo Márquez Matamoros en su calidad de Directos (sic) del Consejo de la Judicatura de El Oro, en el Sumario Administrativo signado con el Nro. 07001-2016-00358-F (...) le solicito como medida cautelar, que se suspenda el trámite del sumario administrativo Nro. 07001-2016-00358-F (...) del que está decurriendo el término de prueba, hasta que se resuelva la presente acción de protección (...)*”.

² Entre las razones que expuso la Unidad Judicial Civil para fundamentar su decisión está la siguiente: “Es con el resultado, con el cual se puede decidir si en el proceso se han vulnerado o no se han vulnerado derechos. Pues considerar que cada decreto de sustanciación de un expediente es motivo para iniciar una acción de protección, distorsionaría considerablemente la tramitación de los procesos, distinto es analizar el acto administrativo, que contiene una valoración general, con el cual se resuelve la controversia. Cabe recalcar que el decreto de fecha 4 de enero de 2017 que ha sido cuestionado, por él se ha pedido revocatoria, pese a estar pendiente su atención, se ha planteado la acción de protección sin que se haya agotado ni siquiera el trámite administrativo, pues pudo ser revocado, luego puede que la resolución sea favorable, quedando aún más pendiente las impugnaciones ante el superior o la vía jurisdiccional contenciosa administrativa (...) Del análisis y observaciones hechas en este considerando no se advierte la vulneración al derecho a la defensa. En virtud de la motivación realizada, el suscrito (...) inadmite la acción”.

3. El 18 de enero de 2017, Oswaldo Javier Piedra Aguirre interpuso el recurso de apelación contra dicha decisión. Mediante sentencia de fecha 9 de febrero de 2017, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro resolvió rechazar el recurso interpuesto y confirmar íntegramente la sentencia de primera instancia.
4. El 8 de marzo de 2017, Oswaldo Javier Piedra Aguirre (“**el accionante**”) propuso una acción extraordinaria de protección en contra de **(i)** la sentencia de fecha 16 de enero de 2017 emitida por la Unidad Judicial Civil; y, **(ii)** de la sentencia de fecha 9 de febrero de 2017 emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (“**la Sala**”).
5. Mediante auto de fecha 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección. Su sustanciación recayó, por sorteo de 17 de mayo de 2017, en la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza.
6. Una vez posesionados los jueces constitucionales de la conformación 2019-2022, el Pleno del Organismo efectuó el sorteo de la causa, correspondiéndole su sustanciación a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. En atención al orden cronológico de despacho de causas, mediante auto de fecha 5 de octubre de 2022, la jueza constitucional avocó conocimiento de la causa y dispuso que las autoridades judiciales demandadas remitan los informes de descargo correspondientes. Mediante escrito de 19 de octubre de 2022, Rodrigo Alejandro Sarango Salazar, en calidad de juez de la Unidad Judicial Civil de Machala de la provincia de El Oro, presentó su informe de descargo. Mediante escrito de 21 de octubre de 2022, el accionante presentó un escrito ante este Organismo.³

II. Competencia

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

III. Actos jurisdiccionales impugnados

8. De conformidad con lo señalado expresamente en la demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante identifica a **(i)** la sentencia de fecha 16 de enero de 2017 emitida por la Unidad Judicial Civil; y, **(ii)** a la sentencia de fecha 9 de febrero de 2017

³ En lo principal, indicó que: “2. Considerando el tiempo habilitado con fundamento en el principio de buena fe y lealtad procesal, se informa a su autoridad que una vez que se consumó la ilegítima desvinculación del cargo de Juez Provincial del compareciente, se impulsó contra las afectaciones de orden legal el Juicio Contencioso Administrativo N° 09802201700503. 3. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil en el Juicio N° 09802201700503, declaró con lugar la demanda disponiendo el reintegro al trabajo del compareciente así como el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, decisiones judiciales que se han ejecutado íntegramente a la presente fecha.”

emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro como los actos jurisdiccionales impugnados.

IV. Alegaciones de las partes

4.1. Fundamentos y pretensión de la acción

9. El accionante alega que se ha vulnerado su derecho constitucional al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa y a la motivación (artículo 76.7. a) l) CRE).
10. Al respecto, en su demanda el accionante realiza un recuento de las pruebas que anunció en el proceso sumario administrativo No. 07001-2016-00358-F seguido por el director del Consejo de la Judicatura de El Oro en su contra, y cita fragmentos de la “*providencia de fecha 4 de enero de 2017*”, pronunciamiento que identificó como el objeto de la acción de protección No. 07333-2017-00040.
11. Respecto a la alegada vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el accionante citó el numeral 7 del artículo 76 de la CRE, así como pronunciamientos de este Organismo y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para sostener que, en la sentencia de segunda instancia, emitida por los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro:

(...) no existe razonamiento judicial alguno que relacione las premisas expuestas por la parte recurrente que alega falta de motivación con su conclusión simple de que se cumple con las características de la motivación. El razonamiento de los Jueces Nacionales es deficiente y desordenado porque sencillamente NO EXISTE pues concluyen que hay motivación en un fallo sin exponer ratio alguna en ese sentido.

12. Adicionalmente, al sostener que se vulneró su derecho a la defensa señaló que “*es evidente que se ha producido una violación al derecho a la defensa que la Constitución y la Ley garantizan a mi persona, afectando de esta manera mi derecho a descargar las imputaciones que se me realizan en el acto administrativo, el mismo que está orientado únicamente sancionarme por una actuación administrativa no jurisdiccional que no existe y que además subsidiariamente esta incluso prescrita, violentado así mis derechos constitucionales, que a título de celeridad procesal se desecha mis peticiones*” (sic).

4.2. Argumentos de las partes accionadas

13. El 19 de octubre de 2022, Rodrigo Alejandro Sarango Salazar, en calidad de juez de la Unidad Judicial Civil de Machala de la provincia de El Oro, presentó su informe de descargo. En lo principal, sostuvo lo siguiente:

El decreto de fecha 4 de enero del 2017, por el cual el accionante manifestó se vulneraron sus derechos constitucionales, constituye un decreto para sustanciar el sumario, decreto que contribuye a la formación del expediente. Pues a la fecha de resolverse la acción de protección no se sabía cuál podría ser el desenlace del sumario administrativo. Con lo

*cual al momento de resolver no podría declararse la vulneración de derechos constitucionales por lo que se inadmitió la acción de protección.*⁴

14. Por su parte, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, a pesar de haber sido legalmente notificada mediante el oficio No. 493-CCE-ACT-TNM-2022, no ha comparecido al proceso constitucional para señalar un medio para futuras notificaciones, ni envió el informe motivado solicitado en providencia de fecha 5 de octubre de 2022.

V. Análisis del caso

5.1. Determinación del problema jurídico

15. La Corte Constitucional ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental⁵. No obstante, cuando la Corte no evidencie un argumento

⁴ Previo a llegar a dicha conclusión, la autoridad jurisdiccional accionada desarrolló la siguiente cronología: “**Con fecha 9 de enero del 2017** el Dr. Oswaldo Piedra Aguirre, interpone la acción de protección, la cual es signada con el No. 07333- 2017-00040. Con auto de fecha 10 de enero del 2017, la acción de protección es admitida a trámite y se señaló fecha para la audiencia pública. **Con fecha 12 de enero del 2017**, se instaló la audiencia constitucional con la participación del accionante, parte accionada, y la participación del representante de la Procuraduría General del Estado, en dicha audiencia se inadmitió la acción de protección. **Con fecha 16 de enero del 2017** se emitió la sentencia por escrito mediante la cual se inadmitió la acción de protección. **Con auto de fecha 24 de enero del 2017**, se admitió el recurso de apelación y se dispuso que el proceso, mediante sorteo sea remitido a una de las Salas de la Corte Provincial de Justicia de El Oro. Según los hechos expuestos por el accionante, que han generado la vulneración de derechos constitucionales, son: Que dentro del expediente administrativo No. 07001-2016-00358-F sustanciado en contra del accionante, el Director Provincial del Consejo de la Judicatura mediante auto de **fecha 13 de diciembre de 2016** dispone la apertura de oficio del sumario disciplinario en contra del accionante Dr. Oswaldo Piedra Aguirre. Dentro del sumario el accionante ha presentado un escrito anunciando medios probatorios, el cual ha sido atendido por el administrador mediante decreto de **fecha 4 de enero de 2017**, las 17h37 con el cual se le atiende parcialmente la prueba presentada. Por este auto el accionante solicita la revocatoria, petición que es atendida con decreto de fecha **9 de enero de 2017** con el que niega el pedido de revocatoria del decreto de fecha **4 de enero de 2017**. Dentro de esta acción de protección se incorporaron los documentos como prueba: A fojas 1 consta el auto de fecha 13 de diciembre de 2016 con el cual el Director Provincial del Consejo de la Judicatura decreta la apertura de oficio del sumario disciplinario en contra del accionante Dr. Oswaldo Piedra Aguirre, expediente signado con el No. 07001-2016- 0358-F, 6.2.- a fojas 20 consta copias del decreto de fecha 4 de enero de 2017, las 17h37 con el cual la Dirección Provincial atiende el escrito de prueba presentado por el accionado dentro del expediente administrativo. La parte accionada ha incorporado copias de todo el expediente administrativo No. 07001-2016-0358-F, el cual tiene como antecedente en seis cuerpos copias del juicio penal No. 07241-2013- 0355, del cual se puede observar las copias de la providencia de fecha 4 de enero del 2017 y 9 de enero de 2017 con el que desatiende el pedido de revocatoria del decreto de fecha 4 de enero de 2017. Hasta el día de la audiencia de la acción de protección no se verificó ninguna otra actuación dentro del sumario No. 07001-2016-00358-F. Al 12 de enero de 2017 en que se celebró la audiencia constitucional, en el expediente administrativo No. 07001-2016-00358-F solo se habían dictado los dos decretos el de 4 y 9 de enero del 2017, Es decir el expediente administrativo estaba en formación, sin que haya sido resuelto al 12 de enero del 2017.” (énfasis del texto original)

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2719-17-EP/21, del 8 de diciembre de 2021, párr. 11; Sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16; Sentencia 1290-18-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 20; Sentencia 752-20-EP/21, párr. 31 de 21 de diciembre de 2021.

mínimamente completo, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos examinados, cabe establecer una violación de un derecho fundamental⁶.

16. Si bien el accionante identifica, tanto a **(i)** la sentencia de fecha 16 de enero de 2017 emitida por la Unidad Judicial Civil de Machala de la provincia de El Oro; como a **(ii)** la sentencia de fecha 9 de febrero de 2017 emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de El Oro como los actos jurisdiccionales impugnados mediante la presente acción extraordinaria de protección -párrafo 8 *ut supra*-; esta Corte observa que el mismo no ha presentado un argumento claro, ni una pretensión concreta dirigida a la sentencia de primera instancia emitida por la Unidad Judicial Civil de Machala de la provincia de El Oro **(i)**, por lo cual, aun realizando un esfuerzo razonable, no es posible formular un problema jurídico a resolver en torno a esta decisión.
17. Respecto a la sentencia de fecha 9 de febrero de 2017 emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de El Oro, esta Corte observa que, si bien el accionante alega la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la defensa - conforme a lo expuesto en el párrafo 12 *ut supra*- pese a realizar un esfuerzo razonable, esta Corte no evidencia una argumentación mínima que permita pronunciarse sobre dicho cargo ya que refiere a actuaciones en el sumario administrativo que presuntamente motivaron la presentación de su acción de protección y no a una acción u omisión de las autoridades jurisdiccionales accionadas en la presente causa, por lo cual, no es posible formular un problema jurídico a resolver a partir de dicho cargo.
18. Por otro lado, en atención la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación en la sentencia de fecha 9 de febrero de 2017 emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de El Oro -conforme a lo expuesto en el párrafo 11-, debido a que esta Corte evidencia una argumentación⁷ mínimamente completa⁸ en torno a la vulneración alegada, este Organismo abordará dicho cargo a través del siguiente problema jurídico:

¿La sentencia del 9 de febrero de 2017 dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de El Oro violó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante?

19. El artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE establece que: *“No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho...”*.
20. Sobre la motivación en garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional ha señalado que: *“los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le*

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 21.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 18.

corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”⁹

21. De este modo, una argumentación jurídica no consigue tener una estructura mínimamente completa y adolece de deficiencia motivacional cuando carece de suficiencia normativa y suficiencia fáctica; debiendo enfatizar que, en los casos de garantías jurisdiccionales, de forma adicional, debe constar dentro de la motivación judicial, la verificación sobre la existencia o no de vulneración de derechos. Dentro de los tipos básicos de deficiencia motivacional encontramos: la inexistencia; la insuficiencia; y, la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos.¹⁰
22. Una argumentación jurídica es inexistente cuando carece de fundamentación normativa y fáctica. Una argumentación jurídica es insuficiente cuando, pese a contar con alguna fundamentación normativa y fáctica, no cumple con el estándar de suficiencia. Y una argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista parece contar con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, sin embargo, adolece de un vicio de la motivación, que pueden ser, entre otros, la incoherencia, la inatención, la incongruencia, y la incomprensibilidad.¹¹
23. Respecto a la sentencia de fecha 9 de febrero de 2017 emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de El Oro, el accionante señaló que *“el razonamiento de los Jueces Nacionales (sic) es deficiente y desordenado porque sencillamente NO EXISTE pues concluyen que hay motivación en un fallo sin exponer ratio alguna en ese sentido”*.
24. La Corte Constitucional ha establecido que, al alegar la vulneración de la garantía de la motivación, es necesario que la parte procesal *“... formule con aceptable claridad y precisión las razones por las que se habría vulnerado la garantía de la motivación.”*. Es decir, no basta con realizar afirmaciones genéricas y debe especificarse en qué consiste el supuesto defecto en la motivación, puesto que la carga argumentativa recae sobre quien afirma que la garantía de la motivación ha sido transgredida, toda vez que la suficiencia de la motivación se presume, como ocurre con toda condición de validez de los actos del poder público.¹²
25. De lo expresado, es posible observar que el cargo del accionante se dirige a establecer una especie de inexistencia de argumentación jurídica, entendida como la carencia de fundamentación fáctica y fundamentación normativa. Por lo tanto, el siguiente análisis se realizará en torno a la presunta inexistencia de motivación.
26. Ahora bien, de la revisión del auto impugnado, se verifica que la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de El Oro se refiere a la fundamentación fáctica de su decisión desde la mención de los siguientes considerandos:

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19, párr. 28.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párrs. 65 y 66.

¹¹ *Ibidem*, párrs. 67, 69 y 71.

¹² *Ibidem*, párr. 100.

- (i) Respecto a los hechos que dieron lugar a la acción de protección No. 07333-2017-00040, la autoridad judicial impugnada indicó que:

El accionante sostiene: Que el Dr. Arturo Márquez Matamoros, de fecha 13 de diciembre del 2016 las 16H29, de oficio, dispone el inicio de un sumario administrativo en su contra, el mismo que le fue citado en el domicilio por boletas en tres días consecutivos, signado con el expediente Nro.-07001-2016-00358; que en el acto administrativo por el que se da inicio al sumario, se dispone entre otras cosas que el sumariado de contestación al mismo, adjuntó las pruebas de descargo y solicitó la práctica de pruebas en mi defensa, conforme el numeral 5to en especial los 2), 3) 4), hecho que se da contestación al sumario dentro del término de ley , adjuntando documentación de descargo de los hechos que se imputan y solicitando la práctica de pruebas para poder probar mis afirmaciones en contestación al sumario(...) De esta petición de pruebas, el Dr. Arturo Márquez Matamoros, mediante un decreto o providencia de fecha 4 de enero del 2017, dispone negar parte de la prueba solicitada por el accionante, decreto por el cual ha pedido se lo revoque la negativa de pruebas en el acto administrativo, y hasta el momento no se ha notificado con ninguna decisión administrativa, favoreciendo el derecho a la defensa del accionante o aclarando las circunstancias procesales con algún argumento constitucional, que lo fundamente y ampare, para prevalecer sobre las garantías constitucionales del Debido Proceso, del compareciente. Este acto le vulnera el derecho a la defensa, consagrados en los numerales 1, 2, 7 literales a), b), c), h) y I) del Art. 76 de la Constitución de la República. (sic)

- (ii) Indicó que “*Al amparo de lo que establece los artículos 26, 28, 31, 36 de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, como medida cautelar solicita la suspensión del trámite de sumario Administrativo, hasta que se resuelva la presente acción de protección.*”

- (iii) Señaló que mediante sentencia de fecha 16 de enero del 2017 a las 20h03, el Juez Constitucional Sarango Salazar Rodrigo Alejandro, inadmitió la acción de protección con medida cautelar propuesta por el Dr. Oswaldo Javier Piedra Aguirre, en contra del Dr. Arturo Márquez Matamoros en su calidad de Director del Consejo de la Judicatura de El Oro.

27. Respecto a la fundamentación jurídica de la sentencia de fecha 9 de febrero de 2017, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de El Oro cita el artículo 88 de la CRE¹³ y los

¹³ CRE: “Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”.

artículos 40.3¹⁴ y 42.4¹⁵ de la LOGJCC para referirse a los requisitos que deben concurrir para que proceda la acción de protección¹⁶, para concluir que:

(...) lo expuesto nos permite concluir que si bien es cierto que la Acción de Protección fue instituida por el Constituyente del 2008 como un medio preferente y sumario para el amparo directo y eficaz de los derechos fundamentales que resulten violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades o los particulares, no es menos verdad que la indicada Ley señala que es improcedente en los casos señalados, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. Lo contrario, aceptar que el Juez Constitucional tiene competencia privativa y cobertura absoluta para resolver todo conflicto, es desconocer: (i) el carácter extraordinario de la Acción (que surge de la misma Ley de marras); (ii) que el Juez referido tiene competencia para prevenir y repeler los ataques que se promuevan contra los derechos constitucionales ciertos indiscutibles, y no respecto de aquellos que aún no han sido reconocidos o cuya definición no se encuentra del todo consolidada por ser objeto de disputa judicial; (iii) que la competencia prevalente para conocer y resolver los casos en que estén comprometidos derechos litigiosos de carácter legal, es de los Jueces ordinarios, siendo entonces dichas autoridades las llamadas a garantizar el ejercicio de tales derechos, en caso que se logre demostrar su amenaza o violación, salvo, como dice el señalado Art. 42.4, que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz, como, cuando por las circunstancias tácticas del caso concreto o la situación personal del accionante, resulta impostergable la tutela, capaz de que esta responda a criterios de oportunidad y eficiencia; lo contrario es, como se dijo, desconocer su carácter extraordinario y convertirla inclusive en un recurso adicional o supletorio de las instancias ordinarias previstas en cada jurisdicción.

28. Finalmente, respecto al tercer elemento de la motivación, exclusivo de las garantías jurisdiccionales, esta Corte observa que la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de El Oro realizó la verificación sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa. Para el efecto, dicha autoridad judicial citó los antecedentes fácticos del proceso sumario administrativo No. 07001-2016-00358-F y enfatizó en que el mismo se encontraba en trámite a la fecha de la emisión de la sentencia de fecha 9 de febrero de 2017; citó los numerales 1, 2, y 7 literales a. b. c. h. y l. del artículo 76 y los artículos 75 y 82 de la CRE, así como el artículo 8.1.5. de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y el artículo 9.14. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; e indicó que no se vulneró el derecho a la defensa del accionante debido a que el proceso sumario administrativo en cuestión se encontraba

¹⁴ LOGJCC: “Art. 40.- Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: (...). 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.”

¹⁵ LOGJCC: “Art. 42.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: (...) 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.(...).”

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 283-14-EP/19, de 04 de diciembre de 2019, párr. 47. Al respecto, este Organismo ha señalado que “46. A criterio de esta Corte, el solo hecho de que la presunta vulneración de derechos constitucionales tenga su origen en un acto administrativo y éste haya sido impugnado en la vía judicial, no es una razón suficiente para que las juezas y jueces constitucionales declaren improcedente una acción de protección con base en el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC. Las juezas y jueces constitucionales están en la obligación de verificar que efectivamente la vía judicial es la adecuada y eficaz para conseguir el fin que se persigue al impugnar un determinado acto administrativo, justamente por la diferencia en el objeto y alcance de las distintas acciones.”

sustanciándose en ese momento sin un producto final y la autoridad encargada de dicho proceso administrativo podía, en atención a su facultad de valorar la pertinencia de la prueba y en razón de los principios de pertinencia y utilidad, negar la petición de actuación de ciertas pruebas dentro del proceso, sin que aquello implique vulneración de derechos alguna. En ese sentido, concluyó lo siguiente:

Como se evidencia de autos, al accionante, se le ha garantizado el debido proceso, no se le ha privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del acto administrativo y cuenta con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, pues ha presentado el escrito contestando la demanda y medios probatorios, así se determina se su propia (sic) acción o demanda constitucional, por lo que está siendo escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. Bajo estos argumentos no cabe acoger las medidas cautelares, que solicitó con su demanda, en relación a que se suspenda el trámite del acto administrativo hasta que se resuelva la acción de protección¹⁷. En conclusión, se advierte que no existe violación constitucional, al derecho a la defensa, consagrados en los numerales 1, 2, 7 literales a), b), c), h) y I) del Art. 76 de la Constitución de la República; y bajo, en estas circunstancias, el caso se ubica en el motivo de improcedencia previsto en el Art. 42.4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.¹⁸

29. Por lo expuesto, al contrario de lo alegado por el accionante, la sentencia impugnada, acusada como inmotivada, cumple con los parámetros para considerar que contiene motivación toda vez que cumple con la estructura mínima establecida en la Constitución y jurisprudencia de esta Corte. En ese sentido, es posible observar la enunciación y justificación de las normas en las que se funda la decisión de rechazar el recurso de apelación interpuesto por el accionante y confirmar íntegramente la sentencia de primera

¹⁷ Esta Corte advierte que, si bien el párrafo citado también se refiere a la procedencia de medidas cautelares, los argumentos esgrimidos corresponden a la inexistencia de vulneración de derechos constitucionales.

¹⁸ Al respecto, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de El Oro “Este Tribunal Constitucional de alzada, comparte el criterio que hace el Juez constitucional de instancia, que como se ha venido argumentando, el derecho a la defensa constituye una garantía básica que debe ser observada en todo procedimiento; ejercer el derecho de probar las pretensiones, mediante la práctica de prueba, sin duda alguna responde a la materialización de dicho derecho; empero, dicha prueba como en todo procedimiento, también debe obedecer a la lógica que responde a principios de pertinencia y utilidad, facultad que tiene el juzgador para valorar la pertinencia de la prueba con el fin de conducir de forma eficiente la sustanciación de un expediente; (...). En fin, es con el resultado, con el cual se puede decidir si en el proceso se han vulnerado o no derechos. Pues considerar que cada decreto de sustanciación de un expediente, es motivo para iniciar una acción de protección, distorsionaría considerablemente el fin de la acción de protección constitucional, llamada a garantizar derechos constitucionales y no así procedimiento que bien pueden discutirse en la justicia ordinaria, la que contiene procedimientos propios para cada caso, como el tramitado, en el acto administrativo, que se sustancia en contra del accionante, que se está resolviendo ante la autoridad administrativa competente, que es el Director Provincial del Consejo de la Judicatura de El Oro, que entre sus facultades, es la de sustanciar sumarios administrativos; respecto a la revocatoria del decreto de fecha 4 de enero del 2017, en el que se dice se niega la petición de actuación de prueba, por parte del juzgador, esto, debe resolverse, dentro de la instancia administrativa, porque la prueba, es una etapa del proceso administrativo, y conforme lo acepta el propio accionante, al momento de presentar la petición constitucional, el término de prueba no ha precluido, y, bajo estas consideraciones, se debe agotar dicho procedimiento, inclusive, puede accionar los demás recursos que le franquea la ley ordinaria, en el momento procesal oportuno; análisis que escapa de la competencia de la justicia constitucional dado que la Acción de Protección no es, como se dijo, un recurso adicional o supletorio de las instancias ordinarias previstas en cada jurisdicción. (...).”

instancia; la justificación acerca de los hechos que se han dado por probados en el caso; y, la verificación sobre la inexistencia de vulneración de derechos constitucionales. En atención a lo manifestado, se evidencia que se ha superado de este modo el examen en torno a una presunta inexistencia motivacional. En consecuencia, se descarta la vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación.

VI. 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 No. **606-17-EP**.
2. Disponer la devolución del proceso a la autoridad judicial de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de lunes 28 de noviembre de 2022, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; el Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz se abstuvo de votar en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de la misma fecha.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

060617EP-4f01f



Caso Nro. 0606-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves ocho de diciembre de dos mil veintidos, 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 No. 766-17-EP/22
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2022

CASO No. 766-17-EP

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

SENTENCIA No. 766-17-EP/22

Tema: Se analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de autos que ordenaron el archivo de la demanda y el pedido de aclaración, dictados por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Ambato en procesos contenciosos administrativos iniciados en contra de la Contraloría General del Estado, en donde se alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Una vez realizado el análisis constitucional, se acepta la acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes procesales y procedimiento

1. El 1 de febrero de 2017, el señor Jorge Alfonso Vallejo Mera, en calidad de tesorero del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo, presentó un recurso subjetivo o de plena jurisdicción en contra del contralor y del director de responsabilidades de la Contraloría General del Estado, impugnando la resolución No. 12751 de 4 de mayo de 2016 que resolvió confirmar la responsabilidad civil culposa 0151-DR6-DPCH-J, por el valor de USD 264¹. El proceso fue signado con el No. 18803-2017-00033.
2. En su demanda, solicitó que en virtud de lo que dispone el artículo 309 del Código Orgánico General de Procesos -COGEP-, se ordene a la entidad demandada que remita copias certificadas del acto impugnado, así como también el expediente administrativo original que sirvió de antecedente y que se halla en su archivo. Su pretensión fue que se acepte la demanda y se declare la ilegalidad y nulidad del acto impugnado.
3. El 8 de febrero de 2017, el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146 del COGEP, dispuso al demandante que aclare y complete su demanda y que dé cumplimiento a lo dispuesto en el número 7 del artículo 142; número 5 del artículo 143 y 308 del prenombrado cuerpo legal. Respecto de los medios de prueba anunciados, solicitó “(...) *que se describa su contenido en forma clara de cada medio de prueba y se precise (sic) los datos y toda la información necesaria para su actuación, señalando e indicando la forma en cómo esta prueba acredita los hechos destinados a sustentar sus pretensiones*

¹ Se determinó esta responsabilidad como resultado del estudio del examen especial a los procesos precontractual, contractual y de ejecución de los proyectos viales, hidráulicos, sanitarios, edificaciones y puentes, ejecutados por el GAD provincial de Chimborazo; por no enviar oportunamente los contratos suscritos a la coordinadora financiera y no cancelar a tiempo.

con la parte pertinente del medio probatorio, tal como lo exigen los artículos 142 numeral 7 y artículo 143 numeral 5 del Código Orgánico General de Procesos”. El 13 de febrero, de 2017 Jorge Alfonso Vallejo Mera presentó un escrito, con el que consideró haber dado cumplimiento a lo dispuesto por los jueces².

4. Con fecha 21 de febrero de 2017, el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato ordenó el archivo de la demanda y la devolución de los documentos adjuntados a ella, entre otros argumentos, por considerar que:

No se justifica la obligación que tiene el actor de adjuntar la razón de notificación del acto administrativo impugnado, por el hecho de la falta de respuesta oportuna al oficio de 10 de febrero de 2017 presentado por el actor en la Contraloría General del Estado, toda vez que el artículo 308 del COGEP y el auto de 8 de febrero de 2017 emitido por este Tribunal dispuso a la parte actora que complete su demanda adjuntando la respectiva razón de notificación del acto administrativo impugnado, no le dispuso requerir un requisito del que no disponía al tiempo de demandar, porque los requisitos procesales establecidos en la ley hay que cumplir al presentar la demanda, no después como pretende hacerlo la parte actora. La parte actora incurre en la prevención legal del artículo 146 inciso segundo ibídem, por persistir en la omisión de los antedichos requisitos de la demanda, a pesar de dársele el término legal para que complete y aclare la misma

5. Jorge Alfonso Vallejo Mera solicitó que se aclare el auto de archivo, lo cual fue desestimado mediante auto de 8 de marzo de 2017.
6. El 4 de abril de 2017, Jorge Alfonso Vallejo Mera, en adelante “el accionante”, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto que ordenó el archivo de su demanda y el auto que desestimó su pedido de aclaración.
7. El 1 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa, misma que fue sorteada, correspondiéndole la sustanciación al exjuez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
8. El 12 de noviembre de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del Organismo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

² En el escrito, en lo pertinente, señala: “Señores Jueces, del contenido de mi demanda presentada el 01 de febrero de 2017, ante esta Judicatura, en el numeral IX se detalla el anuncio de Medios de Prueba, de conformidad con el numeral 7 del Art. 142, numeral 5 del Art. 143 y Art. 159 del Código Orgánico General de Procesos, adjuntando toda la documentación detallada, por lo que me permito nuevamente mencionar dichas pruebas con los datos e información necesaria para su actuación, para lo cual indico la forma cómo esta sustenta mis pretensiones (...) Señores Jueces, dando cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 308 del Código Orgánico de la Función Judicial (sic) me permito manifestar que el 01 de febrero del año en curso, adjunté a mi demanda el acto administrativo impugnado, correspondiente a la Resolución No. 12751 de 04 de mayo de 2016, notificada el 22 de septiembre de 2016, suscrita por el Ab. Daniel Fernández de Córdova, Director de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, notificada el 22 de septiembre del 2016, tal como se evidencia en la misma, con la que se resuelve CONFIRMAR la responsabilidad administrativa culposa 0151-DR6-DPCH-J de 28 de noviembre de 2016”.

9. El 1 de noviembre de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique a los legitimados activos, al Procurador General del Estado y a la entidad demandada en el proceso originario; así como a los jueces implicados, a quienes se les dispuso presentar un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

II. Competencia de la Corte Constitucional

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República; y 60 al 64 y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Decisión judicial impugnada

11. Las decisiones impugnadas son el auto de 21 de febrero de 2017 que archivó la demanda, así como el auto de 8 de marzo de 2017, que desestimó su pedido de aclaración; dictados dentro del proceso No. 18803-2017-00033.

IV. Alegaciones de las partes

Del accionante.

12. El accionante afirma que se afectó el derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías al cumplimiento de las normas y derechos de las partes, y a la defensa, así como el derecho a la seguridad jurídica; establecidos en los artículos 75, 76 números 1 y 7, letras a) y b) y 82 de la Constitución, respectivamente.
13. A decir del accionante, los autos impugnados disponen el archivo de la demanda por no haber cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 308 del COGEP, es decir, no adjuntar la razón de notificación del acto impugnado; cuando, a su entender, se trata de un requisito que no constituye una solemnidad sustancial ni una obligación fundamental para el acceso a la justicia, pues el artículo 169 de la Constitución consagra que la justicia no se sacrifica por la omisión de formalidades.
14. Menciona que, al presentar la demanda, adjuntó la resolución a impugnar con la fecha en que fue notificado, constante en el documento denominado “NOTIFICACIÓN DE RESOLUCIÓN DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA”, firmado por la secretaria de responsabilidades, subrogante. Indica también que acompañó al escrito con el que completó la demanda, la solicitud a la Contraloría General del Estado, de que se le entregue la razón de notificación solicitada por el Tribunal, sin recibir respuesta; por lo que enfatiza, que dicho requisito era imposible de conseguirlo y remitirlo en el término de 3 días, más aún cuando la Contraloría no entrega al administrado una razón de notificación, en la forma y especificación solicitada por los jueces.

15. Sostiene que la razón de notificación no constituye una prueba, pues no demuestra los hechos alegados ni la pretensión; y tampoco es un requisito establecido en el artículo 142 numeral 7 del COGEP. Se trata, asegura, de tan solo un documento que sirve para verificar que la demanda se haya presentado a tiempo. De ahí, que no es necesario anunciarlo ni actuarlo como prueba, por lo que podría ser introducido hasta la audiencia preliminar. Colige que pese a cumplir con lo dispuesto en los artículos 142 y 308 del COGEP, ordenó archivar la demanda.
16. Respecto a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, indica que: “(...) *se produce al momento que inobservan el contenido del Art. 146 inciso segundo del Código Orgánico General de Procesos (...) Del contenido de esta norma, vendrá a su conocimiento que la única causa para ordenar el archivo de una demanda es que no se complete la demanda, pero no dice que el Tribunal puede considerar si los puntos que se completan son o no suficientes, puesto que los jueces ya no constituyen solo la boca de la Ley sino que tienen la facultad de interpretar la ley y como autoridades judiciales representantes del Estado deben respetar los derechos, es decir que deben proteger el cumplimiento de los mismos, como lo es el de la tutela judicial efectiva. Pese a lo manifestado, es claro determinar que a pesar de que en mi escrito que completé mi demanda, cumplí con cada uno de las disposiciones del Tribunal, éste decide de forma atentatoria a mis derechos, configurar a dichas disposiciones como requisitos o formalidades esenciales, cuando en realidad no lo son, para así archivar mi demanda, contraponiéndose a lo establecido en el Art. 169 de la Constitución de la República, que establece que no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades (...)*”.
17. En cuanto al derecho constitucional al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, expresa que, al haberse dictado el archivo de la demanda, no se cumplió con la norma contenida en el artículo 425 de la Constitución, que establece la prevalencia de las normas y principios constitucionales por sobre las normas legales, y concluye que: “(...) *al archivar mi demanda sin anteponer las normas constitucionales a las legales, ocasiona que se vulneren las disposiciones constantes en el Art. 76 numeral 1 y 7 literales a) y b), por cuanto no se garantizó el cumplimiento de las normas constitucionales ni legales, así como no se respetó mis derechos (...) en su lugar se me privó de acceder a un proceso judicial para defenderme y exponer en la audiencia preliminar mis argumentos que permitan verificar, convalidar o sanear, la razón de notificación exigida por el Tribunal o cualquier error procesal que no cause nulidad insanable [sic].*”
18. En lo que atañe a la seguridad jurídica, expone: “*Dicha seguridad se ve afectada y más, desconocida y violentada, cuando a pesar de que el 13 de febrero de 2017 cumplí con lo ordenado en el auto de 08 de febrero de 2017, el mismo que fue notificado mediante correo electrónico el mismo día a las 23h29, es decir dentro del término de tres días otorgados completé mi demanda conforme a lo dispuesto por el Tribunal, este organismo decide archivar mi demanda con el fundamento de que mi escrito de 13 de febrero de 2017, no cumple con los requisitos establecido en el Art. 308 del Código Orgánico General de Procesos, a pesar de que los supuestos incumplimientos pueden ser saneados en la audiencia preliminar, conforme lo establece la doctrina y la*

normativa antes señalada. (...) A pesar de que el fin del Tribunal es garantista de derechos sobre la ilegalidad de la Administración Pública, éste decide emitir una decisión contraria a la Constitución de la República y la Ley vulnerando de manera flagrante mis derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, derecho al debido proceso en cuanto al derecho a la defensa y derecho a la seguridad jurídica, generándonos un grave daño, toda vez que el Tribunal con la decisión de archivar mi demanda, generan que no podamos volver a presentar la misma por cuanto en la sustanciación de la admisión a mi demanda feneció el término de 90 días para volver a demandar, es decir que la actuación del Tribunal generó que mi derecho a demandar caduque, quitándome la posibilidad de defenderme judicialmente, negándome justicia (...)”.

19. Concluye aseverando que la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica también se vulneraron cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Ambato desestimó sus pedidos de aclaración, argumentando que el Tribunal no tiene certeza de cuándo fueron notificados, pues esto consta en los manuscritos impresos en las boletas de notificación, *“fundamento que no es válido, (...) existen varias formas en las que el Tribunal a través de la audiencia preliminar puede constatar la información proporcionada por nosotros, situación que no genera causal para archivar la demanda”*.
20. Como pretensión, solicita que se declare la vulneración de los derechos invocados; que se dejen sin efecto las decisiones judiciales impugnadas y que se disponga al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato que emita el respectivo auto de calificación a la demanda, se ordene citar a los demandados y se continúe con la tramitación del proceso judicial.

De los jueces accionados.

21. Con auto fechado 1 de noviembre de 2022 se realizó el requerimiento formal por parte de la jueza sustanciadora, para que los juzgadores accionados presenten su informe de descargo.
22. En el informe los jueces integrantes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario afirman que:

Lo dicho reitera que los demás cargos de la acción extraordinaria de protección no van orientados a cuestionar nuestra actividad jurisdiccional –dispositiva, que recae en la parte-, sino que atacan a las normas que regulan los requisitos de la demanda y a las posibilidades que regulan dichas normas una vez verificado el cumplimiento u omisión de tales requisitos, lo que sin duda es materia de un recurso o acción distinta de la que nos reúne; ya que las normas no conceden posibilidad de elección al Juez sobre las posibilidades fácticas previstas en los artículos 146, 307 y 308 del COGEP, al contrario, disponen claramente la actuación jurisdiccional pertinente a cada posibilidad fáctica; sin abrir un margen normativo de elección al Juzgador como cree la parte accionante.

23. Así, concluyen que la demanda no cumplía los requisitos establecidos en la ley y que pudo subsanarse de manera oportuna con los mecanismos que prevé el ordenamiento jurídico, situación imputable a la parte actora y no al organismo jurisdiccional.

V. Análisis constitucional

24. El artículo 94 de la Constitución de la República, establece en lo pertinente: “*La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución (...)*”³.
25. De acuerdo con el libelo del accionante, se impugnan los autos que ordenaron el archivo de su demanda y el que desestimó su pedido de aclaración, dictado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato. La Corte Constitucional ha señalado que el disponer el archivo de la causa por no completar y aclarar la demanda, no resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada ni supone una decisión sobre el mérito de la controversia, por lo que, dicha decisión judicial no sería objeto de acción extraordinaria de protección⁴; no obstante, *prima facie* podría existir un gravamen irreparable dado que los plazos de caducidad que rigen la materia contencioso administrativa conllevarían a que las pretensiones del accionante no puedan ser resueltas. De tal modo, los autos impugnados se consideran definitivos y, por tanto, objeto de acción extraordinaria de protección.
26. Por otro lado, mediante sentencia No. 1175-17-EP/21 y acumulados, esta Corte resolvió tres casos con similares características procesales, cuyos accionantes, incluso, fueron patrocinados por el mismo profesional del derecho que comparece en esta causa, con los mismos argumentos; por tanto, reconoció que tales circunstancias podrían generar un gravamen irreparable. Así mismo, en la sentencia No. 1331-17-EP/21 hubo un pronunciamiento similar. En tal medida, en apego a sus precedentes, este Organismo resolverá el caso observando el esquema argumentativo de los precitados fallos, en lo que fuera aplicable.
27. La Corte Constitucional en su sentencia No. 1967-14-EP/20, con respecto a la carga argumentativa en las acciones extraordinarias de protección, estableció criterios para dilucidar cuándo existe una argumentación completa. Así, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos y argumentos formulados por la parte accionante respecto de las vulneraciones de derechos que se alega. Por lo que, en la especie, a pesar de haberse realizado un esfuerzo razonable, esta Magistratura se abstiene de pronunciarse sobre las alegaciones respecto de la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y a la defensa, toda vez que los argumentos reseñados líneas arriba, no muestran una

³ Concomitantemente, el artículo 58 de la LOGJCC dispone: “*La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución*”.

⁴ Véase por ejemplo la sentencia No. 2457-16-EP/21.

relación específica y directa con los autos impugnados, pues no establecen con claridad el presupuesto fáctico que generó la violación de tales derechos.

28. En lo que atañe al derecho a la seguridad jurídica, el libelo únicamente enuncia la presunta vulneración sin presentar una argumentación clara. El solo alegar un presunto incumplimiento de normas del COGEP, y su inconformidad con lo resuelto, no es argumento suficiente para ser analizado por la Corte, más aún cuando dentro de una acción extraordinaria de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales⁵; pues lo pertinente es verificar si en efecto existió una infracción a normas constitucionales, que implique que los juzgadores hayan fallado sin cumplir con su obligación del respeto a la Constitución que obtenga como resultado una vulneración a algún derecho constitucional.
29. Dado que la argumentación de la demanda sustenta una supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la Corte analizará únicamente esa presunta violación.
30. La Constitución de la República, en su artículo 75, consagra que: *“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”*.
31. La jurisprudencia de esta Corte ha establecido que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que se concretan en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y, iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión⁶.
32. En este caso, el accionante alega que fue restringido el acceso a la justicia, toda vez que los jueces ordenaron el archivo de su demanda, pese a haber cumplido con el requisito de adjuntar la notificación de la resolución de sanción administrativa en donde consta su firma y fecha de recepción de la resolución de la Contraloría General del Estado. Por lo que consideran que, a pesar de cumplir con el requisito exigido, los jueces decidieron archivar la demanda en contra de las normas establecidas en el COGEP. Asimismo, asevera que el supuesto incumplimiento podía haber sido subsanado en la audiencia preliminar, conforme lo establecido en el artículo 294 número 2 del COGEP.
33. Esta Magistratura ha determinado que el derecho al acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión. Se viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia y el derecho a recibir

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1249-12-EP/19, párr. 22.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 110.

respuesta por parte de la autoridad competente se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida⁷.

34. En función de lo anotado, debe verificarse la observancia del derecho al acceso a la justicia por parte de los jueces demandados. Para el efecto se analizará si las decisiones judiciales impugnadas constituyeron una barrera que impidió de forma irrazonable el acceso a la administración de justicia; es decir, se analizará si la exigencia de los jueces al solicitar cierta documentación constituye un requisito obligatorio y necesario para calificar la demanda y darle trámite.
35. Revisado el expediente procesal originario, se constata que el accionante presentó una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción o subjetiva en contra de una resolución dictada por la Contraloría General del Estado, que confirmó la responsabilidad civil culposa del accionante. El Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146 del COGEP⁸ solicitó al accionante que aclare y complete su demanda y que dé cumplimiento a lo dispuesto en los números 7 y 8 del artículo 142⁹; numeral 5 del artículo 143¹⁰ y artículo 308¹¹ del COGEP. El accionante presentó el escrito en el cual afirma dar cumplimiento a lo dispuesto por los jueces.
36. Verificados los autos impugnados, se colige que los jueces ordenaron archivar la demanda, debido a que, a su entender, el accionante incurrió en la prevención legal del artículo 146 del COGEP, el cual dispone se ordene el archivo de la causa si no se cumplen los requisitos formales, por persistir en la omisión de no adjuntar la razón de

⁷ *Ibidem*, párrafo 112-115.

⁸ **Artículo 146.- Calificación de la demanda.** Presentada la demanda, la o el juzgador, en el término máximo de cinco días, examinará si cumple los requisitos legales generales y especiales que sean aplicables al caso. Si los cumple, calificará, tramitará y dispondrá la práctica de las diligencias solicitadas. Si la demanda no cumple con los requisitos previstos en este Código, la o el juzgador dispondrá que la o el actor la complete o aclare en el término de tres días, si no lo hace, ordenará el archivo y la devolución de los documentos adjuntados a ella, sin necesidad de dejar copias...

⁹ **Artículo 142.- Contenido de la demanda.** La demanda se presentará por escrito y contendrá: (...)

7. El anuncio de los medios de prueba que se ofrece para acreditar los hechos. Se acompañarán la nómina de testigos con indicación de los hechos sobre los cuales declararán y la especificación de los objetos sobre los que versarán las diligencias, tales como la inspección judicial, la exhibición, los informes de peritos y otras similares. Si no tiene acceso a las pruebas documentales o periciales, se describirá su contenido, con indicaciones precisas sobre el lugar en que se encuentran y la solicitud de medidas pertinentes para su práctica.

8. La solicitud de acceso judicial a la prueba debidamente fundamentada, si es del caso. (...)

¹⁰ **Artículo 143.- Documentos que se deben acompañar a la demanda.** A la demanda deben acompañarse, cuando corresponda, los siguientes documentos: (...)

5. Los medios probatorios de que se disponga, destinados a sustentar la pretensión, precisando los datos y toda la información que sea necesaria para su actuación.

¹¹ **Artículo 308.- Requisitos de la demanda.** Cuando se trate de procesos contencioso tributarios y contencioso administrativos, además de cumplir los requisitos previstos para la demanda en las normas generales de este Código, se adjuntará la copia de la resolución, del acto administrativo, del contrato o disposición impugnados, con la razón de la fecha de su notificación a la o al interesado y la relación circunstanciada del acto o hecho impugnado.

la fecha de notificación de los actos impugnados, a pesar del término legal concedido. Así, los jueces consideran:

(...) No se justifica la obligación que tiene el actor de adjuntar la razón de notificación del acto administrativo impugnado, por el hecho de la falta de respuesta oportuna al oficio de 10 de febrero de 2017 presentado por el actor en la Contraloría General del Estado, toda vez que el artículo 308 del COGEP y el auto de 8 de febrero de 2017 emitido por este Tribunal dispuso a la parte actora que complete su demanda adjuntando la respectiva razón de notificación del acto administrativo impugnado, no le dispuso requerir un requisito del que no disponía al tiempo de demandar, porque los requisitos procesales establecidos en la ley hay que cumplir al presentar la demanda, no después como pretende hacerlo la parte actora. La parte actora incurre en la prevención legal del artículo 146 inciso segundo ibídem, por persistir en la omisión de los antedichos requisitos de la demanda, a pesar de dársele el término legal para que complete y aclare la misma. En consecuencia y por los considerandos que anteceden, este Tribunal ordena EL ARCHIVO DE LA DEMANDA Y LA DEVOLUCIÓN DE LOS DOCUMENTOS ADJUNTADOS A ELLA. (...)"

37. Se observa que los jueces decidieron archivar la demanda y no dar trámite al proceso por considerar que el accionante no completó adecuadamente la demanda con los requisitos exigidos. El accionante solicitó aclaración del auto de archivo, sin embargo, esa solicitud también fue negada. En el proceso, el accionante de manera reiterada señala el haber adjuntado el pedido realizado a la Contraloría General del Estado, para que se le confiera una copia certificada en la que conste la fecha de la razón de la notificación de la resolución impugnada. Aclara que, al no haberle dado atención la entidad solicitada a su requerimiento, se configura una imposibilidad material de acceder al documento, y por ende, de incorporarlo al proceso.
38. En cuanto al pedido de aclaración, se argumentó que el administrado no puede obtener la razón de notificación emitida por la Contraloría General del Estado, sino únicamente, la razón de notificación de la fecha cuando se recibe la resolución impugnada; y que, en caso extremo de que exista duda en la notificación del acto administrativo impugnado, conforme al COGEP, es la entidad demandada quien debe reclamar en el escrito de contestación a la demanda y los jueces deben discutirlo y resolverlo en audiencia preliminar, en consonancia al artículo 294 del COGEP.
39. El argumento central de los jueces para negar la solicitud de aclaración fue:

(...) no se puede decir que han cumplido lo previsto en el Art. 308 del COGEP (razón de la fecha de notificación al interesado), mediante el manuscrito inserto en la boleta de notificación sin firma de responsabilidad, donde se hace constar una fecha diferente a la fecha que consta en la boleta de notificación, lo cual además hace irregular a la demanda por existir inconsistencias entre los asertos de la demanda y la documentación adjuntada (...) por mandato expreso del Art. 308 del Código Orgánico General de Procesos, la razón de notificación del acto administrativo que se impugna se adjunta a la demanda, no es como dice el actor que los jueces están obligados a discutirlo y resolverlo en la audiencia preliminar en la etapa de saneamiento, pues precisamente este requisito procesal está implementado para que el Juzgador pueda o no aplicar las

disposiciones legales que establecen la prescripción del derecho para ejercer la acción contenciosa administrativa. Además el acto impugnado con la fecha de razón de notificación al interesado es un requisito procesal especial en materia contencioso administrativa, que debe adjuntar el actor o actora al momento de presentar la demanda, no se puede pretender que la Secretaria del Tribunal remita oficio al ente de control para que conceda la razón de notificación como “medidas pertinentes para su práctica” lo cual es inadmisibles. El auto de archivo de la demanda, no vulnera el derecho a la tutela efectiva del accionante, toda vez que se han garantizado plenamente sus derechos, al momento de haberles concedido el término que establece la ley para que aclare y complete su demanda, la tutela judicial efectiva no se ve vulnerada cuando la omisión o incumplimiento del requisito procesal contemplado en el Art. 308 del COGEP proviene de la propia previsión del demandante. (...) Por todas las consideraciones expuestas, al no haber variado el cuadro procesal, se desestima la solicitud de ACLARACIÓN planteada por el accionante por infundada.

40. Así las cosas, se evidencia que los jueces concentran su argumentación principalmente en que el accionante no habría adjuntado de forma oportuna la documentación solicitada para que proceda la demanda. El accionante sostiene la existencia de una imposibilidad material de acceso al requisito requerido, esto es la razón de notificación de la resolución administrativa impugnada, pues la Contraloría no la proporcionó de forma oportuna, pese a habérselo solicitado. Además, la razón de notificación de la resolución administrativa no es un documento en posesión del accionante, sino más bien es un documento que genera el notificador al momento de proceder con la entrega del documento que se informa, donde se asienta cualquier novedad o incidente, y que el mismo se agrega al expediente administrativo que reposa en los archivos de la Contraloría, por lo que, al momento en que la institución pública lo remita al Tribunal, se podría acceder al mismo.
41. El accionante presentó un escrito dentro del término concedido por los jueces, en el que, manifestó su imposibilidad material de presentar la documentación exigida en el término previsto¹²; de ahí que correspondía a los jueces garantizar el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la justicia, mas no limitarse a archivar la demanda, pues si bien la norma procesal establece los requisitos legales no es menos cierto que el accionante solicitó expresamente a los jueces se tome en cuenta su imposibilidad material, y ésta no habría sido considerada. De lo expuesto, se evidencia que los jueces accionados, al

¹² En el escrito manifiesta que mediante oficio de 10 de febrero de 2017 dirigido a la Contraloría General del Estado, solicitó que se le confiera copiar certificada de la razón de notificación de la Resolución No. 12751 de 04 de mayo de 2016 dictada por el Director de Responsabilidades de dicha institución. No obstante, afirmó que hasta la fecha no obtuvo respuesta a su requerimiento, así fundamentó la imposibilidad física de adjuntar lo requerido por el Tribunal y, en consecuencia, solicitó su acceso judicial con fundamento en el artículo 142, numeral 8, del Código Orgánico General de Procesos. Además insistió en lo siguiente: “Cabe manifestar que de conformidad con el Art. 309 del Código Orgánico General de Proceso, una vez que se cite a la entidad demandada, esta estará obligada a acompañar a la contestación a la demanda: copias certificadas de la resolución o acto impugnado de que se trate y el expediente original que sirvió de antecedente y que se halle en el archivo de la dependencia a su cargo; por lo que cuando Ustedes señores Jueces tengan acceso al expediente administrativo, podrán evidenciar la información requerida. Además, de conformidad con el artículo 294 del Código Orgánico General de Procesos, los jueces pueden resolver esta circunstancia en la audiencia preliminar, en la etapa de saneamiento”.

archivar la demanda, sin tomar en consideración los argumentos particulares expresados por el accionante, quien indicó expresamente encontrarse imposibilitado de adjuntar los requerido, le impidieron el acceso a la justicia¹³.

42. La Corte Constitucional en su sentencia No. 159-16-EP/21 ha señalado que cuando determinada persona o sujeto procesal, en el ejercicio de su derecho al acceso a la justicia, haga uso de manera legítima de un mecanismo expresamente reconocido en el ordenamiento jurídico, las autoridades jurisdiccionales, por mandato constitucional, se encuentran en la obligación de precautelar dicho acceso de forma efectiva. Por tanto, aquella autoridad jurisdiccional deberá aplicar e interpretar las normas que regulan tal mecanismo, en el sentido que más favorezca la efectiva vigencia del mentado derecho constitucional y la realización de la justicia, buscando subsanar la mera omisión de formalidades y de ese modo, evitar incurrir en actuaciones extremadamente formalistas, que de alguna manera dificulten el ejercicio material de los derechos constitucionales y adecuando sus actuaciones a la jurisprudencia de esta Corte.
43. En la sentencia No. 1175-17-EP/21 y acumulados, este Organismo expresó que, una decisión jurisdiccional que de alguna manera limite el ejercicio de un derecho constitucional, debe obedecer al hecho que efectivamente se ha incumplido, un requisito procesal que resulte materialmente insubsanable. De ahí que la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva se puede verificar cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia.
44. Por lo cual, si los jueces no consideraron las alegaciones del accionante respecto de la presunta imposibilidad material de tener acceso a la documentación requerida; el ordenar el archivo de la demanda y posteriormente negar el pedido de aclaración, supuso una barrera y un obstáculo irrazonable que devino en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el componente del derecho al acceso a la justicia. De tal modo, era obligación de los jueces precautelar el acceso a la justicia y el debido proceso previstos en los artículos 75 y 76 de la Constitución, que incluyen además el deber de precautelar el debido proceso administrativo; por lo que debieron considerar las presuntas alegaciones de la imposibilidad material del acceso al expediente administrativo y emprender acciones efectivas para lograr certeza en las fechas correspondientes con la finalidad de adoptar una decisión sobre la base de información pertinente y que permita observar con certeza la temporalidad de la acción contencioso administrativa y resolver conforme a derecho¹⁴.

VI. 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:

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1175-17-EP/21 y acumulados, párrafo 75.

¹⁴ *Ibidem*, párrafos 79 y 80.

1. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.
3. Como medidas de reparación integral del derecho a la tutela judicial efectiva se dispone:
 - i) Dejar sin efecto los autos dictados el 21 de febrero de 2017 (archivo de la demanda) y 8 de marzo de 2017 (negación de aclaración), por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, caso No. 18803-2017-00033.
 - ii) Realizar un nuevo sorteo para la conformación del Tribunal con una diferente integración, a fin de que conozca y resuelva la demanda presentada.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de lunes 28 de noviembre de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 766-17-EP/22**VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia de mayoría No. 766-17-EP/22, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 28 de noviembre de 2022, por las razones que expongo a continuación.
2. La acción extraordinaria de protección 766-17-EP fue presentada por Jorge Alfonso Vallejo Mera (“**el accionante**”), en contra del **(i)** auto que ordenó el archivo de su demanda contencioso administrativa y del **(ii)** auto que desestimó su pedido de aclaración en relación con el auto (i), ambos dictados por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato (“**Tribunal Distrital**”).
3. El voto de mayoría considera que el Tribunal Distrital vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en el marco de un proceso contencioso administrativo, seguido en contra de la Contraloría General del Estado (“**CGE**”) al haber archivado la demanda del accionante. Así, para la sentencia de mayoría, el solicitar la razón de notificación del acto administrativo impugnado, ordenar el archivo de la demanda y posteriormente negar el pedido de aclaración, supuso un obstáculo irrazonable pues la CGE no entregaba el documento indicado. Así, la decisión de mayoría sostiene que el Tribunal Distrital no consideró que debido a que la CGE no entregó la razón de notificación del acto administrativo impugnado al accionante, habría tenido imposibilidad material para su acceso.
4. Dado que la sentencia de mayoría sigue la línea de los casos No. 1331-17-EP/22 y 1175-17-EP/21 y acumulados, planteo mi voto salvado porque: **[i]** considero que la conclusión a la que arriba la decisión de mayoría escapa del objeto de la acción extraordinaria de protección; **[ii]** el Tribunal Distrital sí consideró las alegaciones del accionante en relación con el archivo de la demanda; y, **[iii]** no se da respuesta a la alegación de la judicatura accionada planteada en su informe motivado.
5. En cuanto al punto **[i]**, se debe señalar que el Tribunal Distrital en el auto **(i)** consideró que el accionante no cumplió el requisito de presentar la razón de notificación del acto administrativo impugnado, a pesar de que se le requirió aclarar y completar su demanda de conformidad con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 142¹, numeral 5 del artículo

¹ Artículo 142 COGEP.- Contenido de la demanda. La demanda se presentará por escrito y contendrá:

7. El anuncio de los medios de prueba que se ofrece para acreditar los hechos. Se acompañarán la nómina de testigos con indicación de los hechos sobre los cuales declararán y la especificación de los objetos sobre los que versarán las diligencias, tales como la inspección judicial, la exhibición, los informes de peritos y otras similares. Si no tiene acceso a las pruebas documentales o periciales, se describirá su contenido, con indicaciones precisas sobre el lugar en que se encuentran y la solicitud de medidas pertinentes para su práctica.

143² y artículo 308³, todos del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”), vigente a la época.

6. En esa línea de ideas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 146⁴ y 308 del COGEP, la razón de notificación del acto administrativo impugnado es necesaria para calificar la demanda y darle trámite.
7. Al respecto, en la sentencia de mayoría, la Corte Constitucional considera que aquella interpretación no fue correcta e incluso sugiere que la traba obedece a una regulación normativa. Desde mi perspectiva, este análisis escapa del objeto de la acción extraordinaria de protección. Si bien soy consciente de que la actuación de una parte procesal, en este caso la CGE, puede llegar a perjudicar a las personas que requieran impugnar actos administrativos pues puede demorar en la entrega de la razón de notificación del acto administrativo impugnado de manera dolosa o negligente, considero que la sentencia de mayoría atribuye las consecuencias de los actos y omisiones de la CGE a los jueces del Tribunal Distrital.
8. En ese sentido, estimo que los jueces del Tribunal Distrital realizaron una interpretación del COGEP con el objetivo de tener certeza de la fecha de notificación del acto administrativo impugnado por el accionante, pues de acuerdo al artículo 307 del COGEP, en los procesos contencioso tributarios y contencioso administrativos, la o el juzgador debe verificar que la demanda haya sido presentada dentro del término que la ley prevé de manera especial. En caso de que no sea presentada dentro de término, la demanda será inadmitida. De tal manera que los jueces del Tribunal Distrital determinaron que no existía documento que cerciore la fecha que el accionante alegó que fue notificado con el acto administrativo impugnado, lo cual era particularmente relevante en este caso pues existía controversia en relación con la fecha de notificación del acto administrativo impugnado⁵.

² Artículo 143 COGEP.- Documentos que se deben acompañar a la demanda. A la demanda deben acompañarse, cuando corresponda, los siguientes documentos:

5. Los medios probatorios de que se disponga, destinados a sustentar la pretensión, precisando los datos y toda la información que sea necesaria para su actuación.

³ Artículo 308 COGEP.- Requisitos de la demanda. Cuando se trate de procesos contencioso tributarios y contencioso administrativos, además de cumplir los requisitos previstos para la demanda en las normas generales de este Código, se adjuntará la copia de la resolución, del acto administrativo, del contrato o disposición impugnados, con la razón de la fecha de su notificación a la o al interesado y la relación circunstanciada del acto o hecho impugnado.

⁴ Artículo 146 COGEP.- Calificación de la demanda. Presentada la demanda, la o el juzgador, en el término máximo de cinco días, examinará si cumple los requisitos legales generales y especiales que sean aplicables al caso. Si los cumple, calificará, tramitará y dispondrá la práctica de las diligencias solicitadas. Si la demanda no cumple con los requisitos previstos en este Código, la o el juzgador dispondrá que la o el actor la complete o aclare en el término de tres días, si no lo hace, ordenará el archivo y la devolución de los documentos adjuntados a ella, sin necesidad de dejar copias [...].

⁵ Así, lo explica el Tribunal Distrital en el auto (ii) de 8 de marzo de 2022: “no se puede decir que han cumplido lo previsto en el Art. 308 del COGEP (razón de la fecha de notificación al interesado), mediante el manuscrito inserto en la boleta de notificación sin firma de responsabilidad, donde se hace constar una fecha diferente a la fecha que consta en la boleta de notificación, lo cual además hace irregular a la demanda por existir inconsistencias entre los asertos de la demanda y la documentación adjuntada [...]”.

9. De esa manera, si la sentencia de mayoría pretendía imputar al Tribunal Distrital una deficiencia procesal de una de las partes procesales, en este caso la CGE, o incluso del COGEP, debía señalar qué camino debía seguir el Tribunal Distrital, conforme a derecho, para no archivar la demanda. De lo contrario, se imputa a la autoridad judicial un aspecto que escapa de su accionar.
10. Por su parte, en relación con el punto [ii], referido en el párrafo 4 *ut supra*, se debe precisar que los jueces del Tribunal Distrital sí tomaron en consideración las alegaciones del accionante para no adjuntar la razón de notificación, no obstante, a su parecer, no podían subsanar la falta de presentación del requisito y admitir la demanda. Así, el Tribunal Distrital señaló:

[...]; *no se puede argumentar que la razón de notificación consista en el manuscrito realizado en la boleta de notificación, en este caso sin firma de responsabilidad y sin tener la certeza quien lo ejecutó. 2.2.- De otro lado ante la alegación de que los administrados no pueden obtener la razón emitida por la Contraloría General del Estado, sino únicamente la razón de la notificación de la fecha cuando reciben la resolución impugnada, el Tribunal infiere que no existe justificación alguna que determine la imposibilidad de obtener la razón de notificación al interesado de parte de la Contraloría General del Estado, pues, efectivamente los administrados son los interesados y están en su derecho de solicitar al ente de control la documentación pertinente para el ejercicio de su derecho a la defensa, en definitiva son ellos quienes deben requerir oportunamente este documento para adjuntar a su demanda [...]. 2.3.- Vale precisar en el presente caso, que no justifica la obligación que tiene el actor de adjuntar la razón de notificación del acto administrativo impugnado, por el hecho de la falta de respuesta oportuna al oficio de 10 de febrero de 2017 presentado por el actor en la Contraloría General del Estado, solicitando copias certificadas en la que conste la razón de la fecha de notificación del acto impugnado, actitud esta que confirma el criterio del Tribunal de no haber presentado el actor la razón de la fecha de notificación de la resolución impugnada, y que el manuscrito constante en las boletas de notificación no constituye la razón de la fecha de notificación de la resolución impugnada [...].*

11. En cuanto al punto [iii], mencionado en el párrafo 4 *ut supra*, los jueces del Tribunal Distrital plantean que el criterio de mayoría, reflejado en las sentencias 1175-17-EP/21 y acumulados y 1331-17-EP/22, no explica qué alternativa tenía la autoridad judicial accionada para admitir la demanda y, a la par, para no considerar el requisito de los artículos 307 y 308 del COGEP que implicaba exigir la razón de notificación del acto administrativo impugnado para efectos de contabilizar la caducidad para demandar. Así, los jueces del Tribunal Distrital solicitan que no se pase “*por alto nuestros descargos sin que la Corte esgrima un argumento para rebatirlos; como viene ocurriendo en la sentencia de la causa 1331-17- EP al resolver por remisión en los siguientes términos “En la mencionada sentencia (1175-17-EP) [...]’ Ya que pasar por alto nuestros descargos sin más, menoscaba la utilidad de este procedimiento”*”. Así pues, considero que la sentencia de mayoría debía dar una respuesta expresa a dicha alegación para efectos de explicar cómo se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en las

decisiones judiciales impugnadas. Los informes motivados que presentan las judicaturas accionadas en el marco de acciones extraordinarias de protección, merecen ser abordados con la misma importancia que cualquier contestación a la demanda un proceso contencioso, por lo que sus argumentos de descargo merecen una respuesta de la Corte Constitucional, como parte del deber de motivación. En la presente causa, considero que los descargos presentados por los jueces del Tribunal Distrital no han recibido una respuesta adecuada en la sentencia de mayoría.

12. En definitiva, encuentro que no correspondía que la Corte Constitucional a través de una acción extraordinaria de protección se pronuncie sobre lo correcto o incorrecto de la interpretación que las autoridades jurisdiccionales accionadas hicieron del COGEP. Tampoco correspondía, en general, que se pronuncie sobre hechos imputables a las partes en el proceso de origen, como en este caso la CGE⁶. Si bien, a decir del accionante, la CGE no le habría proporcionado de forma oportuna el documento requerido, pese a habérselo solicitado, esta actuación no es parte del objeto de la acción extraordinaria de protección y la sentencia de mayoría tampoco toma en consideración que el accionante requirió el documento en cuestión a la CGE solo cuando el Tribunal Distrital le requirió que complete y aclare su demanda al respecto.
13. Finalmente, debo hacer énfasis en que el acceso a la justicia es parte fundamental del derecho a la tutela judicial efectiva, el cual permite, eventualmente, la realización de otros derechos y considero que los juzgadores y juzgadoras están obligados a adoptar decisiones tendientes a garantizar el real y efectivo ejercicio del mencionado derecho que la propia Constitución otorga a los sujetos procesales. Sin embargo, disiento con la sentencia de mayoría pues no determina qué alternativa tenía el Tribunal Distrital para no archivar la demanda y a la vez cumplir con el requisito determinado en la normativa procesal vigente respecto de la razón de notificación del acto administrativo impugnado para efectos de contabilizar la caducidad para demandar. De ser el caso, si el Tribunal Distrital tenía dudas sobre la constitucionalidad de la norma, por contravenir el acceso a la justicia de manera irrazonable, tenía la posibilidad de suspender el proceso y consultar a la Corte sobre la constitucionalidad de su aplicación al caso concreto, sin embargo no podía, sin más, inaplicarla.
14. Por las razones expuestas, disiento de la decisión de mayoría.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2022.12.20 08:49:13
-05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁶ La Corte Constitucional puede revisar los aspectos de fondo de la causa de origen de forma excepcional en procesos derivados de garantías jurisdiccionales y cuando se cumplan los presupuestos de la sentencia No. 176-14-EP/19. Siendo los casos acumulados derivados de un proceso contencioso administrativo, la Corte no puede realizar un control de mérito.

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 766-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 29 de noviembre de 2022, mediante correo electrónico a las 09:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 766-17-EP/22**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 23 de noviembre de 2022, aprobó la sentencia N°. 766-17-EP/22 (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”), en la que se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Jorge Alfonso Vallejo Mera (“**accionante**”) en contra de los autos dictados el 21 de febrero y el 8 de marzo de 2017 por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato (“**Tribunal**”), en el marco del proceso signado con el N°. 18803-2017-00033 (“**proceso de origen**”).
2. En la sentencia de mayoría se aceptó la acción extraordinaria de protección por considerar que:

En la sentencia No. 1175-17-EP/21 y acumulados, este Organismo expresó que, una decisión jurisdiccional que de alguna manera limite el ejercicio de un derecho constitucional, debe obedecer al hecho que efectivamente se ha incumplido, un requisito procesal que resulte materialmente insubsanable [...] Por lo cual, si los jueces no consideraron las alegaciones del accionante respecto de la presunta imposibilidad material de tener acceso a la documentación requerida; el ordenar el archivo de la demanda y posteriormente negar el pedido de aclaración, supuso una barrera y un obstáculo irrazonable que devino en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el componente del derecho al acceso a la justicia. De tal modo, era obligación de los jueces precautelar el acceso a la justicia y el debido proceso previstos en los artículos 75 y 76 de la Constitución, que incluyen además el deber de precautelar el debido proceso administrativo; por lo que debieron considerar las presuntas alegaciones de la imposibilidad material del acceso al expediente administrativo y emprender acciones efectivas para lograr certeza en las fechas correspondientes con la finalidad de adoptar una decisión sobre la base de información pertinente y que permita observar con certeza la temporalidad de la acción contencioso administrativa y resolver conforme a derecho.

I. Consideraciones

3. Respetando los criterios expuestos en la sentencia de mayoría, procederé a exponer las razones por las cuales disiento de los mismos.
4. Como se menciona en la decisión de mayoría, la Sentencia N°. 1175-17-EP y acumulados/21 contenía hechos y pretensiones idénticos a los de la presente causa, por lo que hago notar que las razones por las cuales voté en contra de dicha sentencia¹, serán explicitadas en el presente voto salvado.

¹ Ver, Sentencia N°. 1175-17-EP y acumulados/21: “Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales, Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez; un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín; y, **un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**; sin contar con la presencia

5. Ahora bien, la principal razón por la cual estoy en desacuerdo con la sentencia de mayoría se centra en que, desde mi punto de vista, el requisito de adjuntar la razón de notificación del acto impugnado en la demanda contencioso administrativa es de obligatorio cumplimiento, y no puede omitirse.
6. En este sentido, la sentencia de mayoría se emite en inobservancia de una norma vigente dentro del ordenamiento jurídico, pues el artículo 308 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”) establece que:

Cuando se trate de procesos contencioso tributarios y contencioso administrativos, además de cumplir los requisitos previstos para la demanda en las normas generales de este Código, se adjuntará la copia de la resolución, del acto administrativo, del contrato o disposición impugnados, con la razón de la fecha de su notificación a la o al interesado y la relación circunstanciada del acto o hecho impugnado (énfasis añadido).
7. El requisito de la presentación de la razón de notificación para la calificación de la demanda no es una mera formalidad. Precisamente se requiere de la razón de notificación en aras de velar por la seguridad jurídica de los justiciables. Una lectura sistemática del Capítulo II del COGEP, sobre los procedimientos contencioso tributarios y administrativos, permite concluir lo anterior.
8. Pues bien, el artículo 306 del COGEP establece que, en la sustanciación de casos de acciones subjetivas o plena jurisdicción, “*el término para proponer la demanda será de noventa días, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se notificó el acto impugnado*”. En el artículo 307 de la norma *ibidem*, por otro lado, se establece que, para que se dé la declaratoria de prescripción de la acción contencioso administrativa, “*la o el juzgador deberá verificar que la demanda haya sido presentada dentro del término que la ley prevé de manera especial. En caso de que no sea presentada dentro de término, inadmitirá la demanda*”. Es solo ahí que, el COGEP, de manera armónica, requiere que la razón de notificación se adjunte a la demanda, en el artículo 308.
9. Es decir, en aras de verificar que: (i) la demanda fue presentada dentro de término; y (ii) que la acción no ha prescrito, es necesario que se adjunte la razón de notificación. En otras palabras, es claro que el requisito de adjuntar la razón de notificación es *sine qua non* para que los jueces contencioso administrativos puedan admitir la causa a trámite, pues de no presentarla, le sería imposible verificar que la acción está planteada conforme a la Ley.
10. Pero este requerimiento no solamente es fundamental por cuestiones formales; sino que constituye también una regla de procedimiento clara para los operadores de justicia. Tomo como ejemplo el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que establece que “[l]a resolución respecto de la determinación de responsabilidad civil culposa se expedirá dentro del plazo de ciento ochenta días,

del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021.” (énfasis añadido).

contado desde el día hábil siguiente al de la notificación de la predeterminación” (énfasis añadido). Entonces, sería imposible que un tribunal de lo contencioso administrativo verifique la caducidad de la acción sancionatoria de la CGE de no contar con la razón de notificación del acto impugnado.

11. La Corte Nacional de Justicia ya ha establecido que la verificación de la caducidad de la potestad sancionadora de la CGE da como resultado la nulidad del acto administrativo impugnado.² Si del requisito de adjuntar la razón de notificación depende la nulidad de un acto y la sustanciación de un proceso, difícilmente se puede sostener que se trate de una mera formalidad. Por ello, una vez más, se confirma que el requisito previsto en el artículo 308 del COGEP no puede ser obviado.
12. Ahora bien, la doctrina también ha sido diametralmente clara respecto de los requisitos necesarios para la procedencia de una demanda. Así, por ejemplo, se ha manifestado que:

Para demandar es necesario ejercitar válidamente la acción [...] para ejercitar válidamente la acción, se necesita [...] cumplir los demás presupuestos procesales de la acción y la demanda. Estas condiciones determinan la viabilidad de la demanda y de ahí que, si falta alguna de ellas, el juez no la atiende y no inicia el proceso³.

13. En el caso *sub judice* justamente nos encontramos frente a esta cuestión. El Tribunal, en sujeción a sus obligaciones, únicamente observó que la acción se haya ejercitado válidamente; esto es, que contenga los anexos ordenados por ley. Al no encontrar esto, dispuso el archivo de la causa conforme lo prescrito en el artículo 146 del COGEP.^{4 5}

² Ver, Resolución N°. 12-2021 de la Corte Nacional de Justicia, “Art. 1.- Declarar como precedente jurisprudencial obligatorio, el siguiente punto de derecho: El plazo de ciento ochenta días previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es un plazo fatal, de acatamiento obligatorio, que establece la caducidad de la competencia para que la Contraloría General del Estado determine la responsabilidad civil culposa que ha predeterminado; por lo que expedir resoluciones fuera de ese tiempo, vicia de nulidad el procedimiento y el consecuente acto administrativo. En tal virtud, la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, una vez comprobado el fenecimiento de ese plazo, están obligados a declarar, de oficio o a petición de parte, la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del Estado, en salvaguarda de los principios de legalidad y de seguridad jurídica contemplados en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador” (énfasis añadido).

³ Ver, Echandía Devis. (2012). Teoría General del Proceso. Buenos Aires. pág. 386.

⁴ Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Suplemento N°. 506 de 22 de mayo de 2015, “Artículo 146: Presentada la demanda, la o el juzgador, en el término máximo de cinco días, **examinará si cumple los requisitos legales generales y especiales que sean aplicables al caso. Si los cumple, calificará, tramitará y dispondrá la práctica de las diligencias solicitadas. Si la demanda no cumple con los requisitos formales previstos en este Código, la o el juzgador dispondrá que la o el actor la complete o aclare en el término de cinco días, determinando explícitamente el o los defectos. Si no lo hace, ordenará el archivo y la devolución de los documentos adjuntados a ella, sin necesidad de dejar copias. Esta providencia será apelable**” (énfasis añadido).

⁵ Cabe mencionar que el Tribunal solicitó que se complete la demanda mediante auto de 8 de febrero de 2017. Por no haber completado la demanda en los términos solicitados, se ordenó el archivo el 21 de febrero de 2017.

14. Considero, por lo tanto, que no es posible sostener que el Tribunal ha vulnerado la tutela judicial efectiva por cumplir con mandatos normativos. En otras palabras, no considero que en el caso ha existido una vulneración a derechos constitucionales, cuando el Tribunal únicamente ha verificado que la demanda no contiene los requisitos necesarios según lo establecido en la ley.

II. Conclusión

15. Con base en los argumentos expuestos, emito este voto salvado al no estar de acuerdo con que se declare vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, y por basar los argumentos en la sentencia N°. 1175-15-EP/21, que, a mi juicio, inaplica normas de imperativo cumplimiento. Por ello, me encuentro imposibilitado de votar a favor en los casos cuya resolución se fundamente en dicha sentencia.

Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2022.12.19
15:45:15 -05'00'

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 766-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 08 de diciembre de 2022, mediante correo electrónico a las 17:16; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 766-17-EP/22**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respetando la decisión de mayoría, me aparto de la sentencia No. 766-17-EP/22, por las consideraciones que se desarrollan a continuación:
2. El accionante alega que, a través de los autos dictados por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato (Tribunal), de 21 de febrero de 2017 (archivo de la demanda) y 8 de marzo de 2017 (negación de aclaración), se afectaron sus derechos: **i)** a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), **ii)** al debido proceso en las garantías al cumplimiento de las normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), **iii)** a la defensa (art. 76.7.a CRE), y **iv)** a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
3. En el informe de descargo, el Tribunal asegura que los autos impugnados cumplen con las disposiciones aplicables y vigentes, pues la demanda presentada no cumplió con el requisito de adjuntar la razón de notificación del acto impugnado, según ordena el artículo 308 del Código Orgánico General de Procesos¹ (COGEP).
4. El Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, aceptó la acción extraordinaria de protección y declaró la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la CRE.
5. En la sentencia de mayoría, se analiza en lo principal, que correspondía al Tribunal garantizar el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la justicia, más no limitarse a archivar la demanda; pues, si bien la norma procesal establece los requisitos legales, no es menos cierto que el accionante solicitó expresamente a los jueces que se tome en cuenta su imposibilidad material de acceder a la razón de notificación del acto administrativo.
6. Bajo este contexto, se verifica que el Tribunal, mediante providencia de **8 de febrero de 2017**, dispuso que la parte actora cumpla con la disposición contenida en el artículo 308 del COGEP e incorpore “*una copia de la resolución impugnada, con la razón de la fecha de su notificación al interesado y la relación circunstanciada del acto impugnado [...]*”².

¹ COGEP, artículo 308 “*Requisitos de la demanda.- Cuando se trate de procesos contenciosos tributarios y contencioso administrativos, además de cumplir los requisitos previstos para la demanda en las normas generales de este Código, se adjuntará la copia de la resolución, del acto administrativo, del contrato o disposición impugnados, con la razón de la fecha de su notificación a la o al interesado y la relación circunstanciada del acto o hecho impugnado*” (énfasis añadido).

² A fojas 55 del expediente de primera instancia.

7. Ante este requerimiento, la parte actora presentó un escrito de **10 de febrero de 2017**, en el que se constata que recién a esa fecha, solicitó a la Contraloría General del Estado (CGE) que confiera copias certificadas de la Resolución N°. 12751 DR de 4 de mayo de 2016; con lo cual, intentó justificar el incumplimiento del requisito del artículo 308 del COGEP.
8. Consecuentemente, el auto dictado el 21 de febrero de 2017 que archivó la demanda, de forma explícita, determinó:

*“[E]s claro al Tribunal que las **normas procesales no son de cumplimiento facultativo** y en este sentido, la circunstancia de presentar la demanda sin la respectiva razón de notificación es una omisión cuya consecuencia es el rechazo de la demanda. No se justifica la obligación que tiene el actor de adjuntar la razón de notificación del acto administrativo impugnado, por el hecho de la falta de respuesta oportuna al oficio de 10 de febrero de 2017 presentado por el actor en la [CGE], toda vez que el artículo 308 del COGEP y el auto de 8 de febrero de 2017 emitido por este Tribunal dispuso a la parte actora que complete su demanda adjuntando la respectiva razón de notificación del acto administrativo impugnado, no le dispuso requerir un requisito del que no disponía al tiempo de demandar, porque **los requisitos procesales establecidos en la ley hay que cumplir al presentar la demanda, no después** como pretende hacerlo la parte actora³”* (énfasis agregado).

9. Finalmente, en el auto de 8 de marzo de 2017 que negó la aclaración, el Tribunal razonó lo siguiente:

*“el acto impugnado con la fecha de razón de notificación al interesado es un requisito procesal especial en materia contencioso administrativa, que debe adjuntar el actor o actora al momento de presentar la demanda, no se puede pretender que la Secretaria del Tribunal remita oficio al ente de control para que conceda la razón de notificación como “medidas pertinentes para su práctica” lo cual es inadmisibles. El auto de archivo de la demanda, no vulnera el derecho a la tutela efectiva del accionante, toda vez que se han garantizado plenamente sus derechos, al momento de haberles concedido el término que establece la ley para que aclare y complete su demanda, **la tutela judicial efectiva no se ve vulnerada cuando la omisión o incumplimiento del requisito procesal contemplado en el Art. 308 del COGEP proviene de la propia imprevisión del demandante**”⁴ (énfasis añadido).*

10. Por lo expuesto, el Tribunal no podía eludir su obligación de exigir el requisito legal de la razón de notificación del acto administrativo, según la disposición contenida en el art. 308 del COGEP. Este incumplimiento de la ley procesal de ninguna manera puede ser atribuido al Tribunal, sino a la falta de diligencia oportuna de la defensa técnica del accionante, porque incumplió un requisito formal, indispensable y requerido por el órgano jurisdiccional.

³ A fojas 61,62 del expediente de primera instancia.

⁴ A fojas 68,69 del expediente de primera instancia.

11. Hay que subrayar que, en la acción extraordinaria de protección, según su naturaleza constitucional, se verifica si la actuación del juzgador vulneró el debido proceso o derechos constitucionales. En este caso, el juez lo único que podía hacer es aplicar la norma procesal vigente, por lo que, no podría imputársele una vulneración de derechos. Tampoco sirve esta garantía para solventar las deficiencias de la defensa técnica.
12. En consecuencia, la acción extraordinaria de protección No. 766-17-EP debió ser desestimada por no vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ

Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2022.12.21
15:12:01 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 766-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 09 de diciembre de 2022, mediante correo electrónico a las 09:39; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

076617EP-4f9f5

**Caso Nro. 0766-17-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita el día jueves veintidós de diciembre de dos mil veintidós y los votos salvados de los jueces constitucionales Enrique Herría Bonnet, Daniela Salazar Marín y Richard Ortiz Ortiz, los días lunes diecinueve, martes veinte y miércoles veintiuno de diciembre de dos mil veintidós respectivamente, 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 No. 1666-17-EP/22
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2022

CASO No. 1666-17-EP

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

SENTENCIA No. 1666-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que dictó el auto de inadmisión de 6 de junio de 2017, por no constatar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes

1. El 23 de junio de 2016, Alfredo Wilson Arciniegas Rodríguez presentó una demanda subjetiva en contra de la Contraloría General del Estado (CGE). En su demanda, impugnó la resolución de responsabilidad civil solidaria No. 6980 de 26 de octubre de 2015¹.
2. El 23 de marzo de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (Tribunal) aceptó la demanda y declaró la ilegalidad del acto administrativo impugnado². La CGE interpuso recursos de aclaración y ampliación.
3. El 5 de abril de 2017, el Tribunal rechazó los recursos de aclaración y ampliación. La CGE interpuso recurso de casación.
4. El 6 de junio de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (Sala) inadmitió el recurso de casación.
5. El 4 de julio de 2017, Wagner Mantilla Cortés, director de patrocinio, recaudación y coactiva, delegado del contralor de la CGE subrogante la CGE (entidad accionante), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 6 de junio de 2017.
6. El 31 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

¹ Proceso No. 17811-2016-01204. El actor señaló que la CGE a través de la resolución No. 6980 confirmó la glosa por el valor de USD 7.371,44, y lo responsabilizó por la autorización del pago de dietas al presidente del directorio de la empresa DINMOB C.A, en el año 2008.

² El Tribunal manifestó que no se cumplió con los plazos establecidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, declaró la ilegalidad de la resolución No. 6980 y del oficio No. 00201-DRR.

7. El 22 de noviembre de 2017, el caso fue sorteado y la sustanciación le correspondió a la ex jueza constitucional Marien Segura Reascos.
8. El 12 de noviembre de 2019, el caso fue resorteado y la sustanciación le correspondió al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 12 de octubre de 2021, y solicitó a la Sala que presente un informe de descargo.
9. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional.
10. 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 31 de marzo de 2022, y solicitó informe a la Sala.
11. La Sala no presentó su informe de descargo.

II. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la 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).

III. Alegaciones de las partes

A. De la entidad accionante

13. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de ser juzgado ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento (art. 76.3 CRE), a la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).

14. Para sustentar las pretensiones en contra del auto de 6 de junio de 2017, la entidad accionante expresa los siguientes *cargos*:

14.1 Sobre el debido proceso en la garantía de ser juzgado ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio, la entidad accionante solo cita la norma constitucional, sin esbozar ningún argumento autónomo.

14.2 Sobre la garantía de la motivación, sostiene que el auto impugnado carece de motivación porque es incompleto, ilógico y errado, porque realiza interpretaciones erradas, no aplica normas pertinentes y utiliza criterios descontextualizados.³

³ Demanda de acción extraordinaria de protección, foja 10v del expediente constitucional.

14.3 Sobre el derecho a la seguridad jurídica, afirma sustancialmente que la resolución No. 11-2017 de la Corte Nacional de Justicia, “*resulta evidentemente improcedente, en tanto en cuanto vulnera principios generales del Derecho, entre los cuales el referente a la irretroactividad de la Ley*”⁴, porque el recurso de casación fue presentado antes de la emisión de dicha resolución, y los plazos determinados para la interposición del recurso de casación no eran aplicables a su caso.

15. Finalmente, la entidad accionante solicita que se acepte la demanda y se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, y que, como medidas de reparación, se deje sin efecto el auto impugnado y se disponga la admisión de su recurso de casación.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental⁵. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica⁶.

17. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 14.1 *supra*, la entidad accionante se limita a enunciar normas sin precisar un argumento mínimamente completo. En consecuencia, no es posible formular un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable⁷.

18. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 14.2 *supra*, la entidad accionante arguye básicamente que el auto impugnado carece de fundamentación normativa suficiente. Al respecto, es importante recordar que, a través del análisis de la motivación, a la Corte no le corresponde analizar la corrección o incorrección de la decisión judicial impugnada. Por lo que, haciendo un esfuerzo razonable se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El conjuer vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque el auto de inadmisión carecería de una fundamentación normativa suficiente?**

19. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 14.3 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El conjuer vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría inadmitido el recurso de casación en aplicación a una resolución de la Corte Nacional de Justicia de manera retroactiva?**

V. Resolución de los problemas jurídicos

A. ¿El conjuer vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque el auto de inadmisión carecería de una fundamentación normativa suficiente?

⁴ Demanda de acción extraordinaria de protección, foja 9 del expediente constitucional.

⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 2719-17-EP/21, párr. 12.

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

20. La Constitución, en el artículo 76 número 7 letra 1, 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”.

21. Al respecto, este Organismo 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, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente⁸.

22. La entidad accionante alega que el auto emitido por la Sala carece de motivación suficiente, porque no se explica suficientemente la pertinencia del artículo 266 del COGEP. La Corte analizará si el auto impugnado cuenta con una fundamentación normativa suficiente.

23. En cuanto a la *fundamentación normativa*, esta debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión impugnada⁹.

24. La Corte verifica que la Sala, en el auto impugnado, enunció el artículo 266 y la disposición reformativa segunda del Código Orgánico General de Procesos (COGEP)¹⁰ y las resoluciones No. 6 de 25 de mayo de 2015, No. 11-2017 de 26 de abril de 2017, emitidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia.

25. Al respecto, en el considerando primero, señala que, concedido el recurso de casación, procedió a realizar la calificación de la admisibilidad y, en atención al inciso tercero del artículo 266 del COGEP, manifestó que:

*“[E]l recurso de casación: [s]e interpondrá de manera escrita dentro del término de 10 días, posteriores a la **ejecutoria del auto** o sentencia o del auto que niegue o acepte su ampliación o aclaración”¹¹ (énfasis agregado).*

26. La Sala consideró el momento de la ejecutoria del auto, que negó la aclaración y ampliación, y procedió a contabilizar los plazos, así razonó:

“[E]l día martes veinte y cinco de abril de 2017, a las 15h13, conforme obra de la fe de presentación de fs. 388 del cuaderno de instancia; habiéndose dictado el auto que resuelve sobre el pedido de ampliación y aclaración de la sentencia, el miércoles 5 de abril de 2017, a las 16h12; y notificado el mismo día 5 de abril de 2016, a partir de las 16h12; pudiendo entonces presentarse el recurso de casación hasta el 20 de abril de 2017, y no hasta el 25 de abril de 2017; por consiguiente, habiéndose interpuesto el recurso de casación en forma extemporánea por parte de la [CGE], se lo inadmite a trámite”¹².

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.1.

¹⁰ Publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015, que sustituyó el numeral 2 del artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial.

¹¹ A fojas 5 del expediente constitucional.

¹² A fojas 5 del expediente constitucional.

27. De lo citado, se observa que la Sala, con base en el inciso tercero del artículo 266 del COGEP, contabilizó el plazo para la interposición del recurso de casación desde la ejecutoria del auto que negó el recurso de aclaración y ampliación. De esta forma, el conjueraz razonó que la negativa de aclaración y ampliación fue notificada el 5 de abril de 2017, y que el accionante podía presentar su recurso solo hasta el 20 de abril de 2017; pero, como lo presentó el 25 de abril de 2017, estableció que la interposición fue fuera del plazo legal, y lo inadmitió por extemporáneo.

28. Por lo expuesto, el auto impugnado contiene una fundamentación normativa suficiente, porque enuncia la norma en que sustenta su decisión y explica su pertinencia al caso concreto.

29. En consecuencia, la Sala no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

B. ¿El conjueraz vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría inadmitido el recurso de casación en aplicación a una resolución de la Corte Nacional de Justicia de manera retroactiva?

30. La Constitución establece, en el artículo 82, que 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*”.

31. La Corte Constitucional ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar la arbitrariedad¹³.

32. A este Organismo, al resolver sobre vulneraciones a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de otros derechos constitucionales distintos a la seguridad jurídica¹⁴.

33. La entidad accionante manifiesta que el conjueraz habría aplicado, de manera retroactiva, la resolución No. 11-2017 de la Corte Nacional de Justicia para inadmitir su recurso de casación. Este Organismo analizará (i) si el conjueraz aplicó retroactivamente la referida resolución, y (ii) si tal aplicación acarree la afectación de otros derechos constitucionales.

¹³ Corte Constitucional, sentencia No. 989-11-EP/19, párr. 20.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 742-13-EP/19, párr. 29.

34. Respecto a (i), esta Corte verifica que el conjuetz, al conocer el recurso presentado, fundamentó su competencia en apego al número 4 de la Disposición Reformativa Segunda del COGEP¹⁵ y la resolución No. 6 de 26 de mayo de 2015 emitida por el Pleno del Consejo de la Corte Nacional de Justicia¹⁶. En el análisis formal del recurso de casación, que tiene como finalidad la verificación del cumplimiento de requisitos de admisibilidad exigidos por la ley¹⁷, se verificó el **plazo para interponer el recurso** de casación, especialmente, el inciso tercero del artículo 266 del COGEP, que dispone: “*Se interpondrá de manera escrita dentro del término de diez días, posteriores a la ejecutoria del auto o sentencia o del auto que niegue o acepte su ampliación o aclaración*”.

35. La Corte también observa que el conjuetz se refirió a la resolución No. 11-2017 de la Corte Nacional de Justicia, expedida el 26 de abril de 2017, con el fin de aportar razones sobre la oportunidad de la interposición del recurso de casación,¹⁸ requisito establecido en el artículo 266 del COGEP.

36. De la revisión del expediente judicial y los antecedentes procesales del caso, esta Corte constata que: el recurso de aclaración y ampliación se presentó el 28 de marzo de 2017, fue resuelto y notificado el 5 abril de 2017. El recurso de casación fue interpuesto el 25 de abril de 2017. La resolución No. 11-2017 fue expedida el 26 de abril de 2017, y el auto que inadmitió el recurso de casación por oportunidad fue dictado el 6 de junio de 2017.

37. A pesar de que la resolución No. 11-2017 es posterior a la fecha en que se interpuso el recurso de casación, el conjuetz solamente la citó y no la empleó para fundamentar su decisión, tampoco para contabilizar los plazos de oportunidad del recurso. La decisión judicial impugnada se basó, como ya se explicó en el problema jurídico A, en el tercer inciso del artículo 266 del COGEP, norma procesal vigente y pertinente al caso, que otorga el plazo de diez días para presentar el recurso de casación, los que debieron contarse desde la ejecutoria del auto de aclaración y ampliación, es decir, desde su notificación, tal como lo establece el ordenamiento jurídico¹⁹.

¹⁵ La Disposición Reformativa Segunda, reformó el Código Orgánico de la Función Judicial. Su numeral 4 sustituyó el numeral 2 del artículo 201, por lo siguiente: “2. *Calificar, bajo su responsabilidad, la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos que corresponda conocer a la sala a la cual se le asigne e integrar por sorteo el tribunal de tres miembros para conocer y resolver las causas cuando sea recusada la sala por falta de despacho*”. (énfasis añadido).

¹⁶ El artículo 1 señala que la Disposición Reformativa Segunda, numeral 4 del COGEP “*se aplica tanto para los procesos en materias no penales que actualmente se encuentran en la Corte Nacional de Justicia para calificar la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación, como para los juicios iniciados antes de la vigencia del COGEP, en los que se interponga recurso de casación o de hecho*”. (énfasis en el original).

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 2543-16-EP/21, párr. 19.

¹⁸ La resolución No. 11-2017, en lo pertinente, señala que “*las normas del COGEP han suscitado dudas respecto al término en el cual las providencias se ejecutarían o causan cosa juzgada; y sobre la temporalidad para la admisibilidad del recurso de casación*”.

¹⁹ COGEP, 255 inciso 4, “*Si se ha solicitado la aclaración o ampliación de la sentencia o auto definitivo, los términos para interponer los recursos que procedan, correrán a partir del día siguiente al de su notificación.*”

38. La Corte verifica que la Sala, al momento de resolver la admisibilidad del recurso de casación, se fundamentó en normas claras, previas y públicas aplicables al caso y, en consecuencia, (ii) no se afectó a otros derechos constitucionales.

39. En conclusión, la Sala no vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

VI. 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 **No. 1666-17-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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de lunes 28 de noviembre de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1666-17-EP/22**VOTO CONCURRENTES****Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia N° 1666-17-EP/22, me permito puntualizar mi posición respecto de la forma como se abordó el análisis de la presente acción extraordinaria de protección, toda vez que la Corte Constitucional no debió realizar un análisis de fondo de la acción, sino verificar si en la causa proviene de la interposición negligente del recurso de casación. En tal virtud, compartiendo la decisión de fondo; y, sustento mi concurrencia¹ en los siguientes términos:

2. De conformidad al artículo 94 de la Constitución de la República y 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución; así, esta acción “(...) *no puede ser concebida como un recurso procesal o una nueva instancia dentro del proceso, sino que es de naturaleza excepcional y residual lo que genera que deben cumplirse ciertos requisitos para su tramitación*”², siendo uno de los requisitos para su presentación, que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios que el ordenamiento prevé, excepto cuando los recursos sean ineficaces, inadecuados o que su falta de interposición no fuera producto de la negligencia del titular del derecho presuntamente vulnerado.

3. En este orden de ideas, este Organismo mediante sentencia 1944-12-EP/19, determinó como excepción al principio de preclusión, que tiene la potestad de rechazar por improcedente la demanda propuesta, si en la etapa de sustanciación, identifica de oficio que no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, en cuyo caso “(...) *la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia*”.

4. Ahora bien, la Contraloría General del Estado (CGE), entidad accionante en la presente causa, impugna el auto de inadmisión del recurso de casación de fecha 06 de junio de 2017, propuesto respecto de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito de 23 de marzo de 2017. Al respecto, de la revisión de la demanda y de la decisión impugnada,

¹ Art. 92 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “*Votos concurrentes y votos salvados.- Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán elaborar votos concurrentes o salvar el voto, para lo cual deberán entregar en la Secretaría General el escrito correspondiente dentro del término de diez días a partir de la adopción de la decisión*”.

² Corte Constitucional, Sentencia 1248-14-EP/20.

este Despacho considera que la inadmisión del recurso se produjo por la negligencia de la entidad accionante respecto a la interposición oportuna del recurso. Así, tal como lo expone el voto de mayoría, el auto impugnado expone:

“[E]l día martes veinte y cinco de abril de 2017, a las 15h13, conforme obra de la fe de presentación de fs. 388 del cuaderno de instancia; habiéndose dictado el auto que resuelve sobre el pedido de ampliación y aclaración de la sentencia, el miércoles 5 de abril de 2017, a las 16h12; y notificado el mismo día 5 de abril de 2016, a partir de las 16h12; pudiendo entonces presentarse el recurso de casación hasta el 20 de abril de 2017, y no hasta el 25 de abril de 2017; por consiguiente, habiéndose interpuesto el recurso de casación en forma extemporánea por parte de la [CGE], se lo inadmite a trámite”³.

5. En el caso que nos ocupa, se observa que la Sala, con base en el inciso tercero del artículo 266 del COGEP, contabilizó el plazo para la interposición del recurso de casación desde la ejecutoria del auto que negó el recurso de aclaración y ampliación. De esta forma, el conjuerz razonó que la negativa de aclaración y ampliación fue notificada el 5 de abril de 2017, y que el accionante podía presentar su recurso solo hasta el 20 de abril de 2017; pero, como lo presentó el 25 de abril de 2017, estableció que la interposición fue fuera del plazo legal, y lo inadmitió por extemporáneo. Es decir, la inadmisión del recurso se dio en virtud de un actuar negligente de la entidad accionante, situación que evidencia que la presente causa deba ser rechazada.

6. Además, es necesario advertir respecto del rango constitucional de la obligación de agotamiento de recursos, pues es requerido que la jurisdicción ordinaria, a través de los mecanismos de impugnación correspondientes, precautele los derechos de los sujetos procesales, y así no se atente al carácter extraordinario de la acción extraordinaria de protección.

7. Esta calificación, como bien lo determinó este Organismo en la sentencia 1944-12-EP/19, *“incluye, por tanto, que sea una sentencia, auto definitivo o resolución con fuerza de sentencia sobre la cual se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de los mismos no fuere producto de la negligencia del legitimado activo”*. (Énfasis agregado)

8. Por los argumentos expuestos, este voto establece que la Corte en aplicación del principio de preclusión no se encontraría obligada a emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. En atención a lo expuesto, se rechaza por improcedente la demanda presentada por la Contraloría General del Estado.

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

³ Cfr. Cita párr. 26 de la sentencia de mayoría.

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 1666-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 07 de diciembre de 2022, mediante correo electrónico a las 14:03; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

166617EP-4f1f5



Caso Nro. 1666-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que anteceden fueron suscritos el día viernes nueve de diciembre de dos mil veintidós, 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 No. 1847-17-EP/22
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2022

CASO No. 1847-17-EP

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

SENTENCIA No. 1847-17-EP/22

Tema: En la presente acción extraordinaria de protección la Corte analiza si la sentencia emitida por los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia de fecha 22 de octubre del 2014, vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación, concluyendo que se constató una vulneración.

I. Antecedentes Procesales

1. Con fecha 07 de septiembre de 2012, el señor Karol de los Reyes Veliz Morán (en adelante “el actor”) por sus propios derechos inició una demanda laboral en contra de José Roberto Payés Ordoñez y Sheyla Paulet Guevara Maldonado¹, a quienes demanda por sus propios y personales derechos (en adelante “los demandados”), y de manera solidaria a la compañía HOLCIM ECUADOR S.A.², representada por Rodolfo Montero Chacón, en calidad de presidente ejecutivo (en adelante “HOLCIM ECUADOR S.A.”). El actor afirmó que trabajó desde el 09 de octubre de 1997 hasta el 02 de julio del 2012 en calidad de ayudante de cocina, fecha en la cual alega fue despedido intempestivamente junto con otros 12 compañeros, por el señor José Roberto Payés Ordoñez, indicando que este le habría señalado que: “[...] *a partir del lunes 02 de julio de 2012 ya no seguiría trabajando ni en Holcim del Ecuador ni para SHEYLA PAULET GUEVARA MALDONADO, ni para él, o sea para JOSÉ ROBERTO PAYÉS ORDOÑEZ, ya que había concluido el contrato que mantenía con HOLCIM DEL ECUADOR S.A.[...]*” (mayúsculas en el original).
2. La causa fue signada con el No. 09358-2012-0477 y correspondió al Juzgado Octavo de Trabajo del Guayas, que en sentencia emitida el 24 y notificada el 28 de julio de 2014, aceptó parcialmente la demanda y ordenó al señor José Roberto Payés Ordoñez que pague al actor los siguientes rubros: “*Indemnización por despido Art. 185 C.T. \$370x 15 años = 5.550.00. Desahucio Art. 188 C.T. \$1.387.50 Prop. Décimo Tercer Sueldo \$215.83. Décimo cuarto sueldo \$56.67. Vacaciones \$1.028.22. Suman \$8.238.22*”.
3. El actor interpuso recurso de apelación de la sentencia antes mencionada el 30 de julio de 2014, siendo concedido en auto de 07 de agosto de 2014.

¹ José Roberto Payés Ordoñez y Sheyla Paulet Guevara Maldonado son los empleadores y propietarios del prestador del servicio complementario de alimentación.

² La empresa demandada es el beneficiario del servicio complementario de alimentación.

4. La Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en sentencia emitida el 22 y notificada el 23 de octubre de 2014 resolvió que: *“en los términos de este fallo, reforma el del Juez de Primer Nivel recurrido, disponiendo que los demandados, **ROBERTO JOSÉ PAYÉS ORDÓÑEZ, por sus propios derechos y RODOLFO MONTERO CHACÓN, por los que representa de HOLCIM ECUADOR S. A., paguen al accionante, los siguientes valores: por décima tercera remuneración, \$2.038.83; por décima cuarta remuneración, \$1.975.56; por vacaciones, \$1.018.41; indemnización por despido intempestivo, art. 188 del Código del Trabajo, \$292.00 x 14 = \$4.088.00; por la bonificación del art. 185 del precitado cuerpo de Leyes, \$292.00 x 25% x 13 = \$949.00.- La suma de los rubros liquidados totaliza \$10.060.80, a lo que deberá agregarse los intereses legales pertinentes a los rubros que los generan”*** (énfasis agregado).
5. Con fecha 27 de octubre del 2014, la compañía HOLCIM ECUADOR S.A. interpuso recurso de ampliación y aclaración de la sentencia antes mencionada, siendo negado mediante auto emitido y notificado el 10 de enero de 2015.
6. El 16 de enero de 2015, Rodolfo Montero Chacón en calidad de presidente ejecutivo y representante legal de la compañía HOLCIM ECUADOR S.A., interpuso recurso de casación del fallo de segundo nivel, el cual fue concedido en providencia de 04 de febrero de 2015.
7. El proceso fue signado con el No. 17731-2015-0507, y fue admitido el recurso de casación en auto emitido y notificado el 28 de agosto de 2015.
8. En sentencia emitida y notificada el 22 de junio de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, resolvió que *“en los términos de este fallo no casa la sentencia de fecha 22 de octubre de 2014, las 15h31, dictada por el Tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.”*³ (énfasis añadido).
9. De este fallo no consta la interposición de recursos de aclaración o ampliación.
10. El 20 de julio de 2017, el señor Karol de los Reyes Veliz Morán (en adelante, “el accionante”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación.
11. De conformidad con el sorteo realizado el 20 de febrero del 2019, correspondió la sustanciación de la presente causa No. 1847-17-EP a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

³ Específicamente, si bien no se casó la sentencia de apelación, los jueces nacionales determinaron que el accionante tenía derecho a las utilidades generadas por el señor Payés y no a las de la compañía HOLCIM ECUADOR S.A.

12. El 06 de marzo de 2019, el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador conformado por las juezas constitucionales doctoras Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.
13. El 10 de mayo de 2022, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó informe de descargo a la Sala Nacional, el mismo que fue presentado el 17 de mayo de 2022.

II. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución; y, 58 y 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

III. Decisión judicial impugnada

15. El accionante impugna la sentencia de los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia emitida y notificada el 22 de junio de 2017.

IV. Alegaciones de las partes

a. De la parte accionante

16. Afirma que la sentencia emitida por los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, habrían afectado a sus derechos determinados en la Constitución en cuanto: a la tutela judicial efectiva para acceder a la justicia y obtener una decisión fundamentada (Art. 75); al debido proceso, en la garantía que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (Art. 76 número 1), al derecho de que nadie podrá ser privado de la defensa en toda etapa o grado del procedimiento, debiendo ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, con posibilidad de presentar las razones de los que se crea asistida y las pruebas, así como contradecir y replicar las que se presenten en su contra (Art. 76 No. 7 letras a, c, h), en la exigencia de la motivación de las resoluciones (Art. 76 No. 7 letra l), y en derecho a recurrir (Art. 76 No. 7 letra m); al derecho a la seguridad jurídica para evitar la arbitrariedad (Art. 82); y, a los principios que establecen al sistema procesal como medio para realización de la justicia (Art. 169), los que orientan las relaciones laborales (Arts. 325 y 326) y prescriben la supremacía constitucional (Arts. 425 y 426).
17. El accionante alega: “[...] *Que, con fecha 7 de Septiembre del 2012 (...) presenté una demanda Laboral, en contra de los señores JOSE ROBERTO PAYÉS ORDOÑEZ [...]; y, solidariamente a RODOLFO MONTERO CHACON (...) de la Compañía HOLCIM ECUADOR S.A., en su calidad de presidente ejecutivo, para que en sentencia se declare responsabilidad solidaria de HOLCIM ECUADOR S.A, conforme al Mandato*

Constituyente 8, Arts. 3 y 4 y Reglamento para la aplicación del Mandato Constituyente 8 Arts.: 8, 9 y 13, se ordene que se me cancele por concepto de Utilidades y liquidación por los 16 años, que laboré dentro de las Instalaciones de HOLCIM ECUADOR S.A, ya que nunca el señor JOSE ROBERTO PAYÉS ORDOÑEZ, realizador de la actividad complementaria, nos canceló liquidación alguna [...] La demanda laboral inicial, recayó en el Juzgado OCTAVO de lo laboral de Guayaquil signado con el número de causa No. 09358-2012-0477, cuyo Juez mediante resolución, de fecha: jueves 24 de Julio del 2014 a las 15h51, no declara la responsabilidad de la empresa usuaria que fue HOLCIM ECUADOR S.A., que era lo procedente [...] Mediante Recurso de Apelación, la causa recayó en la Sala Especializada de lo laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas [...] mediante resolución de fecha: 22 de Octubre del 2014, a las 15h30, donde se Reforma la Sentencia dictada en primera instancia... Siendo **la Alimentación** por orden del Mandato Constituyente 8 Art. 3, de Actividad complementaria, los señores jueces de segunda instancia en su sentencia ordenan la responsabilidad solidaria de la empresa HOLCIM ECUADOR S.A., además que cancelen las utilidades generadas por HOLCIM [...] Expresan en su Resolución lo siguiente: (Transcribo parte Pertinente) [...] 'se encuentra probado con la -aceptación de esa Empresa, por la interpuesta persona de su Procurador Judicial, de que ha mantenido el servicio llamado de catering con José Payés -empleador de Karol Veliz [...] por lo que se dispone que José Roberto Payés Ordoñez y solidariamente HOLCIM ECUADOR S.A., **paguen al demandante las utilidades generadas en los términos previstos en el Mandato Constituyente No. 8 pero, ante el desconocimiento de la Sala del número de trabajadores que han laborado, si lo han hecho durante año completo o fracción así como el número de cargas familiares acreditadas, el accionante deberá reclamarlas por cuerda separada**'. Como se puede comprobar señores jueces constitucionales, la resolución de Segunda Instancia, en la parte resolutive Declara la responsabilidad Solidaria de HOLCIM ECUADOR S,A, ORDENANDO QUE SE CANCELE LAS UTILIDADES, que constitucionalmente me pertenecen, por que trabaje durante los 16 años dentro de la instalaciones de HOLCIM [...] mediante Auto Resolutivo de fecha 22 de junio de 2017, dictado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia declara sin lugar el recurso de casación interpuesto por la compañía HOLCIM ECUADOR S.A. Pero pese a que la Jueza Ponente Dra. Rosa Jacqueline Álvarez Ulloa, declara sin lugar el recurso de Casación interpuesto por la compañía Holcim, reforma la Sentencia de Segunda Instancia, contrariando la Ley de Casación, además el Art. 82 de la Constitución Política, respecto la Seguridad Jurídica, expresando en la Resolución de Casación lo siguiente [...] '**...En el caso de tercerización de servicios complementarios el pago de utilidades corresponderá a la empresa tercerizadora;**' por consiguiente, **al accionante señor Karol de los Reyes Veliz Moran [sic] le corresponde percibir las utilidades generadas por su empleador señor José Roberto Payés Ordoñez, representante de la empresa demandada; durante toda la relación laboral, en orden a lo previsto en el Art. 100 del Código del Trabajo y el Mandato Constituyente No. 8 y no las que ha causado la empresa Holcim Ecuador S.A. sin perjuicio de la responsabilidad solidaria, respecto de las obligaciones de la empresa de servicios complementarios;** reclamos que deberá hacerlo el recurrente por cuerda separada, determinándose, por lo tanto, que no tiene fundamento, el cargo alegado de aplicación indebida del Mandato Constituyente 8. [...] en los términos de

este fallo no casa la sentencia de fecha 22 de octubre de 2014, dictada por el Tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas...'. Como se puede constatar señores Jueces Constitucionales, la Resolución de casación, de fecha: 22 de Junio de 2017, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia dictado inconstitucional e ilegalmente [...] contraviene lo dispuesto en el Art: 16 de la Ley de Casación, ya que insisto, no se casó el Recurso de casación interpuesto por la compañía Holcim, por tanto no se podía mutilar o reformar la Sentencia de fecha 22 de octubre de 2014, a las 15h31, octubre de 2014. las 15h31, dictada por el Tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas [...]" (énfasis, mayúsculas y subrayados en el original).

18. Enfatiza que: “[...] *El Recurso de Casación donde ordena devolver el proceso al inferior para la ejecución de la sentencia, Auto Resolutivo dictado inconstitucional e ilegalmente por la señora Dra. Rosa Jacqueline Álvarez Ulloa, pone fin al juicio, dejándome en estado de indefensión, queda demostrados señores Jueces Constitucionales, que he agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios [...]* **a) MI DERECHO CONSTITUCIONAL VIOLADO EN LA DECISIÓN JUDICIAL**, consta en sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, al resolver el recurso de Casación interpuesto, por los demandados *HOLCIM ECUADOR S,A, DECLARANDO SIN LUGAR, PERO REFORMANDO LA SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA*, referente a lo ordenado en sentencia de Segundo Nivel, esto es la responsabilidad Solidaria de Holcim y el pago de las utilidades por los años de trabajo que son: 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, negándome así el acceso a la justicia y a la tutela Judicial efectiva, imparcial y expedita provocándome indefensión. Violentando expresamente el Art. 75 de la constitución [sic]. **b) Mi derecho Constitucional violado en la decisión Judicial de la cual estoy recurriendo, se ha operado por cuanto la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, me ha privado del derecho a la defensa, puesto que no hay motivación en la Resolución por cuanto no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda ni se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes del hecho.** **c) Se ha violentado en el auto resolutorio de marras, mi derecho a la seguridad jurídica irrespetando principios Constitucionales y normas jurídicas previas, claras públicas y aplicadas por las autoridades consecuentemente se ha violado el Art. No. 82 de la Constitución y el Art. 16 de la Ley de Casación.** **d) Cuando el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediatez celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. NO SE SACRIFICARÁ LA JUSTICIA POR LA SOLA OMISIÓN DE FORMALIDADES;** y, en el auto resolutorio del que estoy recurriendo, dictado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, el Recurso de Casación interpuesto por la Compañía demandada *HOLCIM* y declarado sin lugar, por esta Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, vulnera todos los principios Constitucionales aplicables, al trabajador. Lo que contraria evidentemente la simplificación, eficacia, celeridad y economía procesal; sacrificando la justicia, provocándome indefensión, violando lo que dispone el Art. 169 de la Constitución. **e) El estado garantizará el derecho al**

trabajo, el mismo que se sustenta en los siguientes principios: 1) El estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo; y 2) los derechos laborales son irrenunciables e intangibles; al Resolver, REFORMANDO LA SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA y declarando sin lugar el Recurso de Casación interpuesto por la compañía HOLCIM, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia; también han incurrido en la violación a lo que disponen los Arts. 325 y 326 de la Constitución. De acuerdo a lo expresado en esta resolución y bajo el imperio de los Arts. 3 y 4 del Mandato Constituyente 8, es obligación pagar las utilidades, HOLCIM nunca ha pagado utilidades al suscrito demandante, por todos los años de trabajo... entonces esta sentencia también Contraviene [sic] el Mandato Constituyente 8 artículos: 3 y 4, por cuanto me ha sido negado el pago de las utilidades de la empresa usuaria al suscrito trabajador” (énfasis y mayúsculas en el original).

19. Finalmente menciona: “[...] *Por qué los JUZGADORES del auto resolutorio del cual recorro han incurrido en ERROR JUDICIAL INEXCUSABLE, al mandar al inferior que se ejecute una sentencia viciada y contraria a mis derechos constitucionales. Cabe expresar, La [sic] Corte Constitucional ha establecido que la acción extraordinaria de protección se incorporó para ‘tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces...’. [...]*” (mayúsculas en el original).

b. De la parte accionada

20. En escrito ingresado el 17 de mayo de 2022 por la presidenta de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, Katherine Muñoz Subía, consta: “[...], dentro del recurso de casación interpuesto en el juicio signado con el número 17731-2015-0507, debiendo precisar que los jueces mencionados, en la actualidad no forman parte de la Corte Nacional de Justicia; sin embargo [...] me permito emitir el siguiente informe [...] La sentencia dictada por los Jueces enuncia la forma como llega a su conocimiento la causa, identificando a los justiciables; consta el lugar, fecha y hora en que se expide, así como la firma de los juzgadores. La misma se encuentra compuesta por tres considerandos: el primero, contiene los antecedentes de la causa, precisando el contenido de la decisión impugnada en casación, así también, se relata la sustanciación de la causa, refiriéndose al auto de admisión y contestación, normas legales y constitucionales que los recurrentes consideran infringidas, y el cargo admitido al amparo del artículo 3 de la Ley de Casación. En el considerando segundo en el punto 2.1. aseguran la competencia del Tribunal: en el punto 2.2. realizan la exposición del cargo admitido, esto es, al amparo de la causal primera centrando las acusaciones (...) en el 2.4 se realiza el análisis jurídico sobre el cargo y la causal precisando que el fin de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación es salvaguardar la naturaleza y contenido de la norma de derecho vigente y los precedentes jurisprudenciales obligatorios misma que al ser alegada debe puntualizarse el yerro; en el numeral 2.5 se titula ‘EXAMEN DE LOS CARGOS ADMITIDOS’, cuyo numeral 2.5.1. se resume las acusaciones de la empresa demandada, en el punto 2.5.1.1. se anuncia el contenido de las normas infringidas, llegando a establecer que el contrato de trabajo celebrado entre el señor José Roberto

Payés Ordóñez y el señor Karol de los Reyes Veliz Morán se lo hace para que labore en calidad de asistente de cocina del comedor Cerro Blanco de Holcim Cemento; cuestión que contradice las afirmaciones del recurrente, determinándose efectivamente la prestación de servicios complementarios de alimentación; razón por la que aseguran no prospera el cargo alegado; mientras que en el número 2.5.1.2. al examinar el pago de utilidades, se remiten al artículo 100 del Código del Trabajo concluyendo que a ‘...Karol de los Reyes Veliz Moran le corresponde percibir las utilidades generadas por su empleador señor José Roberto Payés Ordóñez, representante de la empresa demandada; durante toda la relación laboral (...) y no las que ha causado la empresa Holcim Ecuador S.A; sin perjuicio de la responsabilidad solidaria respecto de las obligaciones de la empresa de servicios complementarios; reclamo que deberá hacerlo el recurrente por cuerda separada...’ concluyendo que la denuncia de indebida aplicación del Mandato Constituyente No. 8 es improcedente, rechazando el cargo alegado por la accionada. Finalmente, en el considerando tercero dictan su decisión de no casar la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas de 22 de octubre de 2014 [...] De las consideraciones que anteceden vendrá a su conocimiento, señora Jueza, que el Tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, de ese entonces, ha precisado los fundamentos que tuvo para dictar la sentencia respectiva dentro del recurso de casación planteado”.

V. Análisis constitucional

21. Esta Corte Constitucional ha señalado que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante. En el presente asunto, el accionante ha referido la vulneración a la tutela judicial efectiva (Art. 75); al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos (Art. 76 No. 1), defensa y contradicción (Art. 76 No. 7 letras a, c, h) a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, a la motivación (Art. 76 No. 7 letra l) y derecho a recurrir (Art. 76 No. 7 letra m); así como a la seguridad jurídica (Art. 82); y, a los principios referentes al sistema procesal (Art. 169), a las relaciones del trabajo (Arts. 325 y 326) y a los relativos a la supremacía constitucional (Arts. 424 y 425).
22. Es así que en cuanto a las alegaciones de violación al debido proceso en las garantías del artículo 76 números 1 y 7 letras a, c, h y m (cumplimiento de normas y derechos, defensa, contradicción y derecho a recurrir), se denota la falta de una argumentación clara y completa, sin que conste la explicación que permita el análisis constitucional correspondiente.
23. De igual modo, en relación a los cargos sobre vulneración de principios sobre el sistema procesal, relaciones del trabajo y supremacía constitucional (artículos 169, 325, 326, 435 y 436), no se evidencia que el accionante haya especificado cómo de estos

postulados se desprenden derechos constitucionales, cuya violación puede ser examinada en una acción extraordinaria de protección⁴.

24. En tal virtud, de conformidad con la Sentencia No. 1967-14-EP/20, respecto de estas alegaciones, no resulta posible a esta Corte efectuar un pronunciamiento, ni aun realizando un esfuerzo razonable.
25. Por otra parte, el accionante ha presentado cargos de vulneración a la tutela judicial efectiva (Art. 75), exigencia de la motivación como garantía del debido proceso (Art. 76 numeral. 7 letra l), y seguridad jurídica (Art. 82, que incluye la alegación de la violación del Mandato Constituyente No. 8), que se hace referencia a los mismos cargos en relación a los tres derechos alegados como vulnerados, razón por la cual siendo que el propio accionante focaliza su impugnación a una presunta insuficiencia fáctica y jurídica del fallo de casación, se considera adecuado centrar el análisis de las alegadas violaciones a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación.
26. La jurisprudencia de la Corte ha tratado a la tutela judicial efectiva como un derecho autónomo⁵ (declaración de la violación a la tutela judicial efectiva por irrespeto a uno de sus componentes); como un derecho que se puede analizar en conjunto con otros derechos⁶, como el derecho de petición, defensa o motivación (por ejemplo, ha declarado violación a la tutela judicial efectiva y a la motivación por un mismo hecho); y como un derecho que puede ser reconducido a otros derechos vinculados (por ejemplo, ha declarado violación a la motivación cuando se ha invocado la tutela judicial efectiva)⁷. Por eficiencia procesal se reconducirá el análisis del derecho a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica a través de la garantía a la motivación.

Exigencia de la motivación como garantía del debido proceso

27. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE dispone: “*Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia*

⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 742-13-EP/19; “párrafo 29: *La titularidad derechos y forma de garantizarlos por parte del Estado, principios, orden jerárquico de la aplicación de normas e interpretación de normas constitucionales [...] no se refieren a derechos en particular que puedan ser reclamados ante la Corte Constitucional. Al no haber argumentos de vulneraciones a derechos puntuales, las normas señaladas no pueden ser objeto de análisis.*”

⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 2068-13-EP/19; sentencia N° 935-13-EP/19; sentencia No. 2098 13-EP/19.

⁶ Corte Constitucional, sentencias 1943-12-EP/19; 341-14-EP/20; 1138-11-EP/20; 921-12-EP/20; 995- 12-EP/20; Corte Constitucional, sentencias 1930-13-EP/20; 1943-12-EP/19; 200-13-EP/20

⁷ Véase también las sentencias 2996-17-EP/19; 262-13-EP/19; 2182-16-EP/20; 525-14-EP/20; 756-13-EP/20. Unidad Judicial Especializada de Violencia Contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar, Proceso No. 03283-2019-00255G.

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”.

28. Esta Corte Constitucional en la Sentencia No. 1158-17-EP/20 ha determinado que: *“una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa”*, esto es cuando la misma se encuentra integrada por estos dos elementos: *“(i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente [...] la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”*.⁸
29. En conclusión, cuando se incumple aquel criterio rector, la argumentación jurídica es deficiente, lo que puede configurarse en tres tipos de deficiencia motivacional: i. la inexistencia⁹; ii. la insuficiencia¹⁰; y, iii. la apariencia¹¹.
30. En el presente asunto, el accionante aduce por una parte que la decisión impugnada *“pese a que [...] declara sin lugar el recurso de Casación interpuesto por la compañía Holcim, reforma la Sentencia de Segunda Instancia [...] no se casó el Recurso de casación interpuesto por la compañía Holcim, por tanto no se podía mutilar o reformar la Sentencia”*; y, alega por otra que *“no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda ni se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes del hecho”*.
31. Es decir, se impugna que el fallo de casación incurre en fundamentación fáctica y jurídica insuficiente (no se enuncia ni explica mínimamente la aplicación de las normas a los hechos); y, en el defecto de apariencia motivacional por incoherencia decisional y lógica¹² (contradicción entre la decisión y el examen realizado).

⁸ Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

⁹ Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 67: *“Una argumentación jurídica es inexistente cuando la respectiva decisión carece totalmente de fundamentación normativa y de fundamentación fáctica”*.

¹⁰ Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 69: *“Una argumentación jurídica es insuficiente cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia”*.

¹¹ Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 71: *“Una argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional. En la jurisprudencia de esta Corte, se han identificado los siguientes tipos de vicio motivacional, aunque esta enumeración no debe entenderse como una tipología estricta ni cerrada: (3.1) incoherencia; (3.2) inatención; (3.3) incongruencia; e, (3.4) incomprendibilidad”*.

¹² Sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 74: *“Hay incoherencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se verifica: o bien, una contradicción entre los enunciados que las componen –sus premisas y conclusiones– (incoherencia lógica), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final*

32. En primer lugar, se debe considerar que el ahora accionante obtuvo un fallo que aceptó parcialmente su demanda en la primera instancia; habiendo recibido una sentencia favorable en segundo nivel; y, no fue la parte procesal que interpuso el recurso de casación.
33. La Sala Casacional corrió traslado del recurso de casación presentado por la contraparte; habiendo el ahora accionante dado su contestación; y, una vez emitido y notificado el fallo de casación, lo estima contrario a su posición.
34. El accionante alega que la sentencia de la Sala Nacional ha incurrido en insuficiencia e incoherencia motivacional, pues a su criterio su fundamentación fáctica y jurídica es deficiente; y, la decisión es incoherente, ya que a su parecer aun cuando no se casa la sentencia de segunda instancia, en el análisis efectuado se habría reformado el fallo de segundo nivel.
35. Para una mejor ilustración de este punto, resulta necesario establecer el contenido de la sentencia de la Sala Provincial y del fallo de la Sala Nacional:

Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas sentencia emitida el 22 y notificada el 23 de octubre de 2014	Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia Fallo emitido y notificado el 22 de julio de 2017
<p>“NOVENO.- En cuanto a relación laboral habida: 1°.- Entre el accionante y José Roberto Payés Ordóñez no es materia de controversia por haber sido aceptada por éste y se encuentra corroborada con la documentación agregada al proceso; 2°.- Con HOLCIM ECUADOR S. A., se encuentra probado con la aceptación de esa Empresa, por la interpuesta persona de su Procurador Judicial, de que ha mantenido el servicio llamado de catering con José Payés - empleador de Karol Véliz- pero que en definitiva se ha beneficiado de la labor desempeñada por el accionante, siendo pertinente señalar que la Sala se aparta del criterio del Juez A quo en el fallo impugnado, quien menciona que en virtud de lo convenido en el contrato celebrado entre estos dos demandados, que es Ley para las partes, ya que el acuerdo arribado entre éstos no puede perjudicar al accionante, por lo que a criterio de este Tribunal, la prenombrada Compañía tiene la responsabilidad patronal solidaria determinada en el Mandato Constituyente No.</p>	<p>“2.5.- EXAMEN DE LOS CARGOS ADMITIDOS.- 2.5.1.- De conformidad con lo manifestado en el numeral precedente, la acusación de la recurrente amparada por la causal primera de aplicación indebida de los Arts. 3 y 4 del Mandato Constituyente No. 8, resulta improcedente, puesto que la conclusión a la que arriba el tribunal Ad-quem respecto al nexo que liga a la empresa Holcim Ecuador S.A. con el señor José Roberto Payés Ordoñez es por contratación de servicios complementarios, mediante la cual el actor Karol de los Reyes Veliz Morán prestó sus servicios a la usuaria Holcim Ecuador S.A.; a cuyo efecto ha determinado la responsabilidad solidaria de los demandados, respecto de las obligaciones incumplidas por el empleador. 2.5.1.1.- Las normas citadas regulan la prestación de servicios complementarios; el Art. 3 prevé la celebración de esta clase de contratos con personas naturales o jurídicas autorizadas por el Ministerio de Trabajo para actividades de vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza, siempre que sean ajenas al proceso productivo de la usuaria; y el Art. 4 establece que, la relación laboral será con la prestadora del servicio, con responsabilidad solidaria</p>

de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional). Lo primero se da cuando un enunciado afirma lo que otro niega; y lo segundo, cuando se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida”.

8; 3°.- No existe prueba que acredite el vínculo laboral que a decir del accionante ha mantenido con Sheyla Paulet Guevara Maldonado.- **DÉCIMO.- De la documentación remitida por el Servicio de Rentas Internas se establece que José Roberto Payés Ordóñez ha declarado que ha generado utilidades por los ejercicios económicos correspondientes a los años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2010, sin que exista en autos prueba válida que acredite que las ha repartido entre sus trabajadores -ya que obra del proceso fotocopias simples carentes de valor-. De igual manera, consta la documentación que demuestra que la Compañía HOLCIM ECUADOR S. A. ha generado utilidades por los ejercicios económicos correspondientes a los años 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, por lo que se dispone que José Roberto Payés Ordóñez y solidariamente HOLCIM ECUADOR S. A., paguen al demandante las utilidades generadas en los términos previstos en el Mandato Constituyente No. 8 pero, ante el desconocimiento de la Sala del número de trabajadores que han laborado, si lo han hecho durante año completo o fracción así como el número de cargas familiares acreditadas, el accionante deberá reclamarlas por cuerda separada.- **DÉCIMO PRIMERO.-** Para efecto del cálculo de los valores mandados a pagar, se tendrá por tiempo de servicio el constante en la Historia Laboral, esto es, el que va de febrero de 1999 al 30 de junio del 2012 y, por última remuneración percibida, \$292.00, debiendo estarse las anteriores, a los diferentes salarios mínimos vitales y salarios básicos unificados vigentes al tiempo de la relación laboral.- Por las consideraciones precedentes, esta Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, en los términos de este fallo, reforma el del Juez de Primer Nivel recurrido, disponiendo que los demandados, **ROBERTO JOSÉ PAYÉS ORDÓÑEZ**, por sus propios derechos y**

de la usuaria; por lo cual la empresa recurrente acusa aplicación indebida de dichas normas y aduce errónea interpretación de la Disposición General Segunda del Mandato Constituyente No. 8, cuyo fundamento se remite a que el señor José Roberto Payés Ordóñez en su RUC tiene como actividad principal servicios de catering, que según el Diccionario de la Real Academia Española catering significa 'Servicio de suministro de comidas y bebidas a aviones, trenes, empresas, colegios, etc.'; concepto, que en nada difiere con las actividades de alimentación, previstas dentro de las actividades de servicios complementarios; por lo tanto un contrato suscrito contraviniendo lo previsto en el Art. 3 y primer inciso del Art. 4 del Mandato Constituyente No. 8 vigente desde el 1 de mayo de 2008; de la Ley Reformatoria al Código del Trabajo, mediante la cual se Regula la Actividad de Intermediación Laboral y la de Tercerización de Servicios Complementarios, artículo innumerado primero Definiciones, literal b), que determinaba, 'b) Tercerización de Servicios Complementarios.- Se denomina tercerización de servicios complementarios, aquella que realiza una persona jurídica constituida de conformidad con la Ley de Compañías, con su propio personal, para la ejecución de actividades complementarias al proceso productivo de otra empresa. La relación laboral operará exclusivamente entre la empresa tercerizadora de servicios complementarios y el personal por ésta contratado en los términos de la Constitución Política de la República y la ley. Constituyen actividades complementarias de la usuaria las de vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería, mantenimiento, limpieza y otras actividades de apoyo que tengan aquel carácter" del Decreto Ejecutivo No. 2166 de 5 de octubre de 2004, que en el Art. 8 establecía, 'DEFINICIÓN.- Las sociedades de servicios de tercerización complementarios son las que brindan servicios permanentes u ocasionales en actividades no vinculadas a la actividad principal de la empresa usuaria a través de la asignación de sus trabajadores. Están incluidas las que prestan servicios que requieren de un alto nivel de conocimientos técnicos, científicos o particularmente calificados. Constituye actividad principal de la empresa usuaria todas las tareas, procesos o funciones cuya realización es sustancial al giro del negocio o contribuyen de forma decisiva a la producción de los bienes o la prestación de servicios que ésta realiza y sin cuya ejecución se, afectaría el normal desarrollo de sus actividades. Constituyen

RODOLFO CHACÓN MONTERO, por los que representa de **HOLCIM ECUADOR S. A.**, paguen al accionante, los siguientes valores: por décima tercera remuneración, \$2.038.83; por décima cuarta remuneración, \$1.975.56; por vacaciones, \$1.018.41; indemnización por despido intempestivo, art. 188 del Código del Trabajo, \$292.00 x 14 = \$4.088.00; por la bonificación del art. 185 del precitado cuerpo de Leyes, \$292.00 x 25% x 13 = \$949.00.- La suma de los rubros liquidados totaliza \$10.060.80, a lo que deberá agregarse los intereses legales pertinentes a los rubros que los generan.- Sin lugar los demás reclamos.- Sin costas ni honorarios que regular en esta instancia” (énfasis agregado).

actividades complementarias, entre otras, las de vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería, mantenimiento, limpieza y otros servicios de apoyo.’; y, en todo caso del numeral 11 del Art. 35 de la Constitución Política de la República, que contemplaba, ‘Sin perjuicio de la responsabilidad principal del obligado directo y dejando a salvo el derecho de repetición, la persona en cuyo provecho se realice la obra o se preste el servicio será responsable solidaria del cumplimiento de las obligaciones laborales, aunque el contrato de trabajo se efectúe por intermediario.’; cuando el contrato de trabajo celebrado entre el señor José Roberto Payés Ordoñez y el señor Karol de los Reyes Velíz Morán se lo hace para que labore en calidad de asistente de cocina del comedor Cerro Blanco de Holcim Cemento; cuestión que contradice las afirmaciones del recurrente, determinándose efectivamente la prestación de servicios complementarios de alimentación; razón por la que no prospera el cargo alegado. 2.5.1.2.- Respecto al pago de utilidades, como efectivamente lo manifiesta el recurrente se encuentran regulados en el Art. 100 del Código del Trabajo; que, a partir de la vigencia del Mandato Constituyente No. 8, dicha norma se reforma, eliminando únicamente el término o intermediarios, con lo cual no afecta en lo referente a los contratistas de servicios complementarios; así como, su posterior reforma prevista en el Art. 16 de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, que para el caso que nos ocupa, no genera obligaciones, por ser posterior a la terminación de la relación laboral. Por lo dicho, es claro que el Art. 100 del Código del Trabajo, al disponer que la obligación del pago de las utilidades lo tiene la prestadora del servicio, siempre que no se determine vinculación física administrativa o financiera con la empresa usuaria del servicio, cuestión que no ha ocurrido en el presente caso, en armonía con el Decreto Ejecutivo 2166 de 5 de octubre de 2004; que establecía, ‘Art. 14.- UTILIDADES.- Para el pago de utilidades de los trabajadores tercerizados se estará a lo dispuesto en el Art. 100 del Código del Trabajo, y a las disposiciones legales pertinentes.’; luego, la Ley Reformativa al Código del Trabajo, Mediante la cual se Regula la Actividad de Intermediación Laboral y la de Tercerización de Servicios Complementarios, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 298 del 23 de junio de 2006, que en el inciso tercero de la Décima Primera Disposición General señalaba, ‘En el caso de

	<p><i>tercerización de servicios complementarios, el pago de utilidades corresponderá a la empresa tercerizadora.’; por consiguiente, al accionante señor Karol de los Reyes Veliz Moran le corresponde percibir las utilidades generadas por su empleador señor José Roberto Payés Ordoñez, representante de la empresa demandada; durante toda la relación laboral, en orden a lo previsto en el Art. 100 del Código del Trabajo y el Mandato Constituyente No. 8; y no las que ha causado la empresa Holcim Ecuador S.A.; sin perjuicio de la responsabilidad solidaria, respecto de las obligaciones de la empresa de servicios complementarios; reclamo que deberá hacerlo el recurrente por cuerda separada; determinándose, por lo tanto, que no tiene fundamento, el cargo alegado de aplicación indebida del Mandato Constituyente 8. TERCERO: RESOLUCION. - Por las consideraciones expuestas, este Tribunal de Casación, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, en los términos de este fallo no casa la sentencia de fecha 22 de octubre de 2014, las 15h31, dictada por el Tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas” (énfasis añadido).</i></p>
--	---

36. De lo expuesto, se determina que el casacionista (compañía HOLCIM ECUADOR S.A., contraparte en el proceso de origen) fundamentó su recurso de casación en la causal de infracción directa de normativa sustantiva con incidencia en la parte decisoria del fallo recurrido (causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación); solicitando que se corrija una eventual “*aplicación indebida de los Arts. 3 y 4 del Mandato Constituyente No. 8 [...] errónea interpretación de la Disposición General Segunda del Mandato Constituyente No. 8*”.¹³

¹³ Mandato Constituyente No. 8

“Art. 3.- Se podrán celebrar contratos con personas naturales o jurídicas autorizadas como prestadores de actividades complementarias por el Ministerio de Trabajo y Empleo, cuyo objeto exclusivo sea la realización de actividades complementarias de: vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza, ajenas a las labores propias o habituales del proceso productivo de la usuaria.

Art. 4.- En los contratos a que se refiere el artículo anterior, la relación laboral operará entre los prestadores de actividades complementarias y el personal por esta contratado en los términos de la ley, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria de la persona en cuyo provecho se preste el servicio. Los trabajadores de estas empresas de acuerdo con su tiempo anual de servicios participarán proporcionalmente del porcentaje legal de las utilidades líquidas de las empresas usuarias, en cuyo provecho se realiza la obra o se presta el servicio. Si las utilidades de la empresa que realiza actividades complementarias fueren superiores a las de la usuaria, el trabajador solo percibirá éstas. Además, los trabajadores que laboren en estas empresas, tendrán todos los derechos consagrados en la Constitución Política de la República, convenios con la OIT, ratificados por el Ecuador, este Mandato, el Código del Trabajo, la Ley de Seguridad Social y demás normas aplicables”.

37. Este cargo es descartado cuando la Sala Casacional -luego de concatenar las normas con los hechos probados en la segunda instancia- concluye en el acápite 2.5.1.1., la existencia de: ***“un contrato suscrito contraviniendo lo previsto en el Art. 3 y primer inciso del Art. 4 del Mandato Constituyente No. 8 (...) y en todo caso del numeral 11 del Art. 35 de la Constitución Política de la República, que contemplaba, ‘Sin perjuicio de la responsabilidad principal del obligado directo y dejando a salvo el derecho de repetición, la persona en cuyo provecho se realice la obra o se preste el servicio será responsable solidaria del cumplimiento de las obligaciones laborales, aunque el contrato de trabajo se efectúe por intermediario.’; cuando el contrato de trabajo celebrado entre el señor José Roberto Payés Ordoñez y el señor Karol de los Reyes Veliz Morán se lo hace para que labore en calidad de asistente de cocina del comedor Cerro Blanco de Holcim Cemento; cuestión que contradice las afirmaciones del recurrente, determinándose efectivamente la prestación de servicios complementarios de alimentación; razón por la que no prospera el cargo alegado”*** [énfasis agregado].
38. Siendo así, se constata que el acápite noveno de la sentencia de segunda instancia, esto es, la responsabilidad patronal solidaria de la usuaria del servicio complementario de alimentación, cuando indica: ***“la prenombrada Compañía tiene la responsabilidad patronal solidaria determinada en el Mandato Constituyente No. 8”*** [énfasis añadido], es confirmada por el fallo de casación en su acápite 2.5.1.1.
39. Respecto de la alegación del accionante que expresa que la Sala Casacional habría alterado el pronunciamiento de segundo nivel sobre el pago de utilidades generadas en la usuaria del servicio complementario de alimentación, pese a que no casa la resolución recurrida; se evidencia que en la sentencia de segunda instancia se establece en el acápite décimo que: ***“[...] De igual manera, consta la documentación que demuestra que la Compañía HOLCIM ECUADOR S. A. ha generado utilidades por los ejercicios económicos correspondientes a los años 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, por lo que se dispone que José Roberto Payés Ordóñez y solidariamente HOLCIM ECUADOR S. A., paguen al demandante las utilidades generadas en los términos previstos en el Mandato Constituyente No. 8 pero, ante el desconocimiento de la Sala del número de trabajadores que han laborado, si lo han hecho durante año completo o fracción así como el número de cargas familiares acreditadas, el accionante deberá reclamarlas por cuerda separada”***. [énfasis agregado].
40. En tanto que el acápite 2.5.1.2., del fallo de casación señala lo siguiente: ***“al accionante señor Karol de los Reyes Veliz Moran le corresponde percibir las utilidades generadas por su empleador señor José Roberto Payés Ordoñez, representante de la empresa demandada; durante toda la relación laboral, en orden a lo previsto en el Art. 100 del Código del Trabajo y el Mandato Constituyente No. 8; y no las que ha causado la empresa Holcim Ecuador S.A.; sin perjuicio de la responsabilidad solidaria, respecto de las obligaciones de la empresa de servicios complementarios; reclamo que deberá hacerlo el recurrente por cuerda separada.”*** [énfasis añadido]

41. De lo expuesto, se observa que en el fallo de casación si bien confirmó la responsabilidad solidaria de la usuaria del servicio complementario de alimentación, lo cual debía hacerse por cuerda separada¹⁴, de la misma manera que determinó la sentencia de segunda instancia; en cuanto al pago de utilidades por la antedicha usuaria, aun cuando en el decisorio consta que **“en los términos de este fallo no casa la sentencia de fecha 22 de octubre de 2014, las 15h31, dictada por el Tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial”** [énfasis agregado], en el punto 2.5.1.2, sí reforma el acápite décimo de la sentencia de segundo nivel, según se puede verificar del cuadro comparativo en el párrafo 35 supra.
42. Es decir, si bien la Sala Nacional enunció las normas y explicó la pertinencia a los hechos probados en la resolución de segundo nivel, referencia al Art. 100 del Código del Trabajo¹⁵, reformó la sentencia de segunda instancia, a pesar de que deja constancia de que no casa el fallo de segundo nivel, con lo cual se constata una incoherencia decisional y lógica, que vulnera la exigencia de la motivación como garantía del debido proceso, contemplada en el Art. 76 número 7 letra l) de la Constitución.

VI. Decisión

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

1. **Aceptar parcialmente** la acción extraordinaria de protección N° 1847-17-EP.
2. **Declarar** la vulneración del debido proceso en la garantía motivación.
3. Disponer, como medidas de reparación, lo siguiente:

¹⁴ Los jueces nacionales dejan la posibilidad abierta al accionante para que si gusta pueda demandar “por cuerda separada” es decir en un proceso a parte a la empresa Holcim Ecuador S.A. las utilidades a las que considera tener derecho.

¹⁵ Código del Trabajo (Artículo vigente a la época de la presentación de la demanda) “Art. 100.- Utilidades para trabajadores de contratistas.- (Reformado por la Disposición Final Primera del Mandato Constituyente 8, R.O. 330-S, 6-V-2008).- Art. 100.- Utilidades para trabajadores de contratistas.- (Reformado por la Disposición Final Primera del Mandato Constituyente 8, R.O. 330-S, 6-V-2008).- Los trabajadores que presten sus servicios a órdenes de contratistas, incluyendo a aquellos que desempeñen labores discontinuas, participarán en las utilidades de la persona natural o jurídica en cuyo provecho se realice la obra o se preste el servicio. Si la participación individual en las utilidades del obligado directo son superiores, el trabajador sólo percibirá éstas; si fueren inferiores, se unificarán directamente, tanto las del obligado directo como las del beneficiario del servicio, sumando unas y otras, repartiéndoselas entre todos los trabajadores que las generaron. No se aplicará lo prescrito en los incisos precedentes, cuando se trate de contratistas no vinculados de ninguna manera con el beneficiario del servicio, vale decir, de aquellos que tengan su propia infraestructura física, administrativa y financiera, totalmente independiente de quien en cuyo provecho se realice la obra o se preste el servicio, y que por tal razón proporcionen el servicio de intermediación a varias personas, naturales o jurídicas no relacionados entre sí por ningún medio. De comprobarse vinculación, se procederá en la forma prescrita en los incisos anteriores.”

- a) Dejar sin efecto la sentencia de casación emitida y notificada el 22 de junio de 2017, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
- b) Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración del derecho, esto es, hasta antes de la emisión de la sentencia de casación impugnada.
- c) Disponer que, tras el nuevo sorteo correspondiente, otra Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia emita la sentencia de casación de conformidad con la Constitución de la República y la Ley. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de lunes de 28 de noviembre de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

184717EP-4ed34



Caso Nro. 1847-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

JV/FA

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

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

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