

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

129-22-EP/25 En el Caso No. 129-22-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 129-22-EP	2
158-22-EP/25 En el Caso No. 158-22-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 158-22-EP.	25
422-22-EP/25 En el Caso No. 422-22-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 422-22-EP.	39
459-22-EP/25 En el Caso No. 459-22-EP Se acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 459-22-EP	56
1208-22-EP/25 En el Caso No. 1208-22-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 1208-22-EP	68



Sentencia 129-22-EP/25
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 10 de julio de 2025

CASO 129-22-EP

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

SENTENCIA 129-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de casación emitida el 15 de noviembre de 2021, por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia. La Corte concluye que la declaratoria de abandono vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas, al haber sido dictada en contravención del artículo 247 numeral 2 del COGEP y al haber socavado la garantía de recurrir del accionante.

1. Antecedentes procesales

1. El 21 de junio de 2019, Roberto Carlos Jurado Araujo ("**actor**") inició un juicio sumario de impugnación de visto bueno, en contra de Xavier José Molestina Avegno y Mónica Alexandra Guzmán Izquierdo ("**los demandados**") a título personal y en sus respectivas calidades de representante legal y jefa de bodega de la empresa Induauto S.A. ("**empresa demandada**"). El proceso fue signado con el número 09359-2019-01563.¹

¹ El actor manifiesta que trabajó desde el 11 de abril de 2015, en calidad de electricista automotriz desempeñándose además como proveedor de repuestos para la empresa demandada. Afirma que la empresa demandada el 30 de abril de 2019, presentó una solicitud de visto bueno en su contra en la Inspectoría del trabajo, en dicha petición de visto bueno se le acusó de haber incurrido en la falta de probidad o conducta inmoral, según informe del 5 de abril de 2019. El 6 de mayo de 2019, el actor compareció al expediente administrativo y alegó la incompetencia de la Inspectoría del trabajo para conocer y tramitar el visto bueno, sin que la inspectora del trabajo se hubiere excusado de seguir conociéndolo, también alegó falta de derecho de la empleadora para plantear el visto bueno, falsedad de los hechos narrados en la petición de visto bueno y prescripción. Ninguna de estas excepciones fue analizada y resuelta en la resolución dictada por la Inspectoría del trabajo. El 28 de mayo de 2019, fue notificado el actor con la resolución dictada el 21 de mayo de 2019. Afirma que la relación laboral concluyó el 28 de mayo de 2019, cuando fue notificado con la resolución de visto bueno, en la cual se determinó que incurrió en falta de probidad o conducta inmoral según el informe del 5 de abril de 2019. También manifestó que el 1 de abril de 2019, se encontró que, las facturas números 1527, 1529, y 1531, le correspondían, y enfatizó que la inspectora no se percató de este hecho y que estas facturas son de fecha 1 de marzo y 6 de marzo de 2019, "es decir que discurrieron dos meses desde que fui notificado con la petición de visto bueno, que el artículo 636 literal b del Código de Trabajo, menciona que prescribe que estas acciones en un mes y que la inspectora no se pronunció sobre la prescripción alegada." Por lo mencionado el actor impugnó el trámite y resolución del visto bueno y como pretensión sostiene que se ordene el pago de la indemnización de despido intempestivo.

2. El 3 de octubre de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil provincia del Guayas (**“Unidad Judicial”**) declaró parcialmente con lugar la demanda y ordenó que cancelen los valores correspondientes a las vacaciones no liquidadas en el acta de finiquito del actor,² a la empresa demandada y su representante legal por sus propios derechos, y de manera solidaria únicamente a la jefa de bodega.
3. El 23 de diciembre de 2019, en auto de mayoría, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (**“Sala Provincial”**) resolvió declarar el abandono del recurso de apelación interpuesto por el actor, “[teniendo] desistido el recurso de apelación interpuesto, y por firme la sentencia recurrida”,³ y aceptó el desistimiento de la adhesión al recurso de apelación de la empresa demandada. El actor interpuso recurso de casación el 15 de enero de 2020.
4. El 16 de octubre de 2020, la conjuenza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (**“Sala de la Corte Nacional”**) admitió el recurso de casación interpuesto por el actor el 15 de enero de 2020.
5. El 15 de noviembre de 2021, la Sala de la Corte Nacional de Justicia resolvió no casar el auto emitido el 23 de diciembre de 2019.⁴

² En su resolución, la jueza de la Unidad Judicial determinó lo siguiente: “[...] en cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución del Pleno de la Excma. Corte Nacional de Justicia, mediante Resolución No.08-2016 en concordancia con lo señalado en el inciso segundo Art. 371 del Código Orgánico General de Procesos, procedo a realizar la siguiente liquidación: Diferencias de vacaciones, no liquidadas en el acta de finiquito: \$226,69 dólares; TOTAL: \$226,69 dólares. Con honorarios a favor de la defensa técnica del actor, Dr. Ciro Díaz, en el 10% se regulan (\$22,66 dólares)”.

³ Los jueces de la Sala Provincial concluyeron lo siguiente: “En el presente caso, se convocó a la audiencia de apelación establecida en la ley, para el 17 de diciembre de 2019, a las 08h30, siendo instalada el referido día y hora; en donde, no concurrió la parte actora, ni a su abogado defensor (recurrente); quien fue quien interpuso el recurso de apelación, en contra de la sentencia, en la que declara parcialmente con lugar la demanda; pese haber sido notificada en legal y debida forma, y sin que exista escrito pendiente de ser proveído; certificación conferida oralmente por la Actuaría del Tribunal Abg. Mariela San Jiménez, conforme consta en el acta y grabación magnetofónica [...]”.

⁴ Los jueces nacionales llegaron a la siguiente conclusión: “En el presente proceso la norma adjetiva que debió utilizarse desde su inicio hasta finalizarlo fue la del Art. 247 del COGEP del R.O 506 de fecha 15 de mayo de 2015; por ser la ley que se encontraba en plena vigencia al momento en el que se empezó con este proceso. Incluso, la demanda fue calificada con la normativa previa a la reforma de fecha 26 de junio de 2019, pues el auto de calificación es de fecha 25 de junio de 2019 a las 10h15. [...] este tribunal ha llegado a la conclusión de que no existe falta de aplicación del Art. 247 (R.O. 517) por cuanto las normas alegadas por el casacionista como infringidas, referentes a que no cabe el abandono en las causas en las que estén involucrado derechos laborales de los trabajadores, no se encontraba en vigencia al momento de presentar la demanda y por lo tanto no podía ser considerado en el proceso. [...] la disposición transitoria primera del COGEP señala: ‘Los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de este Código, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme con la normativa vigente al momento de su inicio. Las demandas interpuestas hasta antes de la implementación del Código Orgánico General de Procesos en la respectiva jurisdicción, se tramitarán con la norma aplicable al momento de su presentación.’ lo que corrobora que este proceso que se encontraba en trámite a la fecha de vigencia de este Código, debía continuar sustanciándose hasta su conclusión conforme la normativa vigente desde su inicio.” Es importante

6. El 14 de diciembre de 2021, Roberto Carlos Jurado Araujo también (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 15 de noviembre de 2021 emitida por la Sala de la Corte Nacional.
7. El 21 de marzo de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado y la ex jueza constitucional Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la demanda. Igualmente, dispuso que la Sala de la Corte Nacional presente un informe de descargo en el término de diez días. En atención a aquello, el 5 de abril de 2022, los tres miembros de la Sala de la Corte Nacional presentaron su informe de descargo a la Corte Constitucional.
8. El 18 de marzo de 2025, en función de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue sorteada y su competencia correspondió al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, quien en atención al orden cronológico, avocó conocimiento el 24 de abril de 2025.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

10. Tras relatar los antecedentes del proceso de origen, el accionante alega que la sentencia de la Sala de la Corte Nacional habría vulnerado sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, a la tutela judicial efectiva, al trabajo y a la seguridad jurídica. Asimismo, afirma que la Sala de la Corte Nacional inobservó que la figura del abandono no es aplicable en materia laboral, ya que implicaría una renuncia de derechos y contravendría los principios de favorabilidad e irrenunciabilidad de los derechos del trabajador.
11. En cuanto al **derecho al trabajo**, el accionante sostiene que la sentencia impugnada desconoce los principios contenidos en los numerales 2 y 3 del artículo 326 de la

mentar que al momento de la emisión de la sentencia de los jueces nacionales, ya se encontraba vigente la reforma del COGEP.

Constitución, particularmente “la favorabilidad que tiene el trabajador para con las interpretaciones de disposiciones”. El accionante alega que la Sala de la Corte Nacional vulneró este derecho porque habría ignorado que el contenido del artículo 247 del Código Orgánico General de Procesos (Registro Oficial 517 de 26 de junio de 2019) -mismo que fue aplicado en el auto que declaró el abandono de su recurso de apelación- “producía una retrotracción en los derechos constitucionales del trabajador y, por tanto una renuncia de ellos”. En la misma línea, señala que en la sentencia “no hay ni el más mínimo esbozo por parte de los juzgadores de guiar su razonamiento en virtud del principio de favorabilidad pro trabajador, dejándolo en una situación de vulnerabilidad”.

12. Sobre el derecho a la **tutela judicial efectiva**, el accionante indica que la sentencia impugnada vulnera este derecho “al consentir una declaratoria de abandono dentro de un juicio laboral que, por su naturaleza de contener derechos irrenunciables, no opera el abandono. Este mal declarado e inconstitucional abandono impidió conocer el fondo de los derechos laborales exigidos”. Afirma que el Tribunal realizó un análisis extensivo y forzó la disposición transitoria primera del COGEP “al usarlo como excusa para no entrar a conocer el fondo de la pretensión”, enfatiza que la disposición a la que se refieren opera para el tipo de procedimiento y no para las disposiciones referentes al abandono, que “es el caso que interesa.” Además, manifiesta que la Sala de la Corte Nacional impidió el acceso a la justicia, porque contravino su obligación de conocer y sustanciar la causa con el ordenamiento jurídico vigente, “de lo cual se devenía que el abandono en materia laboral no es aplicable”.
13. El fondo de la pretensión con respecto al derecho al **debido proceso en la garantía de motivación**,⁵ el accionante sostiene que “La falta de motivación y de aplicación a de la norma constitucional en referencia ocasiona la nulidad de la resolución o del auto.”
14. El accionante alega que la sentencia impugnada vulnera el derecho a la **seguridad jurídica**, puesto que la norma “vigente, clara y pública” que debió aplicarse para la sustanciación de la causa y respecto a las disposiciones referentes al abandono, era el COGEP con su reforma al 26 de junio de 2019. Determina que “[...] es la normativa que debió haberse aplicado para mantener la armonía con todo el ordenamiento y la

⁵ El proyecto no aborda el cargo de motivación por lo expuesto en el auto de admisión de fecha 21 de marzo de 2022, (párrafo 17), “De la revisión integral de la demanda y de las citas textuales incluidas en el párrafo 13 *ut supra* (del auto de admisión), se desprende que el accionante no presenta una argumentación clara y completa con respecto a las razones jurídicas por las que la sentencia impugnada incurriría en la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, como consecuencia directa e inmediata de las acciones de la Sala. Por lo tanto, en cuanto a este cargo, la demanda incumple el requisito contemplado en el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC; de ahí que este Tribunal no continuará su análisis con respecto a este cargo.”

seguridad jurídico exigida constitucionalmente.” Finalmente, manifiesta que “[...] el menoscabo del tribunal al no usar la norma vigente indujo una vulneración a más preceptos constitucionales como la no regresión de derechos y la vulneración directa al derecho del trabajo [...]”.

15. Finalmente, como pretensión, el accionante se solicita declarar la vulneración de derechos constitucionales y se ordene la reparación integral de los derechos vulnerados, “para lo cual previo sorteo deberá un nuevo Tribunal de la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia, entrar a resolver mi recurso de casación”.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

16. En su escrito de 5 de abril de 2022, los jueces de la Sala de la Corte Nacional señalaron que consideraron improcedentes los cargos planteados en el recurso de casación del accionante, principalmente, porque pretendía la aplicación retroactiva de una norma que no podía ser analizada en el caso, sino únicamente en función de su vigencia temporal. Segundo, afirman que no existió una justificación por parte del accionante y de su abogado patrocinador, para que no asistan a la audiencia de fundamentación del recurso de apelación. Independientemente, de que exista o no una norma para declarar el abandono, debía justificar su inasistencia para que el juzgador considere fijar otra fecha para la audiencia.

17. Igualmente afirman,

este tribunal de la Corte Nacional de Justicia, apegado al ordenamiento jurídico vigente, constató que la demanda presentada dentro de la contienda laboral, fue sorteada el 21 de junio de 2019; cuando aún no entraba en vigencia las reformas al Código Orgánico General de Procesos que fueron publicadas mediante Registro Oficial Suplemento N° 517 de fecha 26 de junio de 2019, y que de conformidad con la disposición final de esta reforma: "entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial" sin ningún tipo de excepción referente al presente caso.

Por lo que, la declaratoria de abandono por parte del Tribunal de apelación mediante auto de mayoría de 23 de diciembre de 2019, por la inasistencia del actor Roberto Carlos Jurado Araujo, así como de su abogado patrocinador Ciro Agustín Díaz Guzmán, la cual careció de justificación alguna hasta esta acción extraordinaria de protección, mereció la aplicación de la normativa vigente al caso [...]

18. Por último, afirman que el accionante pretende incumplir su obligación de asistir a la audiencia de fundamentación del recurso de apelación, amparándose en los principios de favorabilidad e irrenunciabilidad de los derechos laborales, artículos 326 numerales 2 y 3 CRE, los cuales no son un pretexto para que los sujetos procesales no respeten la consecución del debido proceso dentro de un juicio laboral.

4. Planteamiento del problema jurídico

19. En las sentencias de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos “surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante”⁶ que, para ser considerados claros y completos, deben contener una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica. En la fase de sustanciación, si la Corte encuentra que un argumento no reúne estos elementos, debe “realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.⁷
20. Los cargos descritos en los párrafos 11, 12 y 14 *ut supra* se refieren a la supuesta inobservancia de la norma procesal sobre la improcedencia del abandono en procesos laborales contenida en el artículo 247 numeral 2 del COGEP, que, en consecuencia, habría generado una vulneración de los derechos del accionante al trabajo a la tutela judicial efectiva, y la seguridad jurídica.
21. Toda vez que dichos argumentos se refieren a la presunta inobservancia de una regla procesal relacionada con el ejercicio de los derechos de los trabajadores, en aplicación del principio *iura novit curia*,⁸ esta Corte estima necesario abordarlo a partir de la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes. En ese sentido, la Corte Constitucional se plantea el siguiente problema jurídico:
- 21.1¿La Sala de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes al no haber casado el auto de declaratoria de abandono del recurso de apelación sin observar lo dispuesto en el artículo 247 numeral 2 del COGEP reformado al 26 de junio de 2019?**
22. En cuanto al cargo del debido proceso en la garantía a la motivación en el párrafo 13 *ut supra*, es importante mencionar que este cargo no fue admitido en el auto de admisión, debido a que el accionante no presentó argumentos claros y completos con respecto a las razones jurídicas por las que la sentencia impugnada incurriría en la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, incumpliendo el requisito contemplado en el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC.

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

⁷ *Ibid.*, párr. 21.

⁸ LOGJCC. “Art. 4.- Principios procesales. - La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: [...] 13. *Iura novit curia*. - La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional.”

5. Resolución del problema jurídico

5.1 ¿La Sala de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes al no haber casado el auto de declaratoria de abandono del recurso de apelación sin observar lo dispuesto en el artículo 247 numeral 2 del COGEP reformado al 26 de junio de 2019?

23. El numeral 1 del artículo 76 de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. Esta es una garantía impropia del debido proceso, cuya vulneración se configura cuando existe:

(1) la violación de una regla de trámite y (2) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso, entendido este como el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho.⁹

24. El accionante alega la inobservancia del artículo 247 numeral 2 del COGEP y, por su parte, la judicatura accionada indica que la causal de improcedencia prevista en el artículo 247 numeral 2 del COGEP no aconteció en el juicio laboral número 09359-2019-01563, porque no estaba vigente al momento de presentar la demanda por parte del actor, que fue el 21 de junio de 2019. Segundo, el accionante enfatiza que en el presente caso no se declaró el abandono por falta de prosecución durante el plazo de seis meses por parte del actor, sino por su inasistencia sin justificación a la audiencia de fundamentación de su recurso de apelación ante Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.
25. Sin embargo, esta Corte observa que, en el presente caso, existe una potencial tensión entre la declaratoria de abandono y la protección reforzada de los derechos del trabajador. Es importante mencionar que la causal de improcedencia del abandono es una regla de trámite. Por ello, con el fin de determinar si se cumple el requisito (1) indicado en el párrafo 23 *ut supra*, la Corte revisará si la Sala de la Corte Nacional inobservó la causal de improcedencia del abandono prevista en el artículo 247 numeral 2 del COGEP al no haber casado el auto de declaratoria de abandono del recurso de apelación sin observar lo dispuesto en el artículo 247 numeral 2 del COGEP reformado al 26 de junio de 2019.¹⁰
26. A partir de la publicación de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos,¹¹ el artículo 247 del COGEP establece como una de las causales

⁹ CCE, sentencia 1016-19-EP/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 18.

¹⁰ CCE, sentencia 1617-20-EP/24, 9 de mayo de 2024, párr. 26.

¹¹ Registro Oficial Suplemento 517, 26 de junio de 2019.

de improcedencia del abandono a “las causas en las que estén involucrados derechos laborales de los trabajadores”. Ahora es importante mencionar que la figura del abandono puede darse por dos circunstancias: 1) por el transcurso del tiempo (6 meses) en el que se haya cesado su prosecución, tal como lo prescribe el artículo 245 del COGEP; o, cuando 2) existe falta de comparecencia a la audiencia convocada dentro de la causa, tal como sucede en el presente caso.

27. Esta Corte constata que el COGEP no es claro al regular la figura de abandono, ni expresamente señala si las causas de improcedencia del abandono previstas en el artículo 247 son aplicables al abandono de un recurso por falta de comparecencia a la audiencia. Ante esta ambigüedad, esta Corte considera aplicable al presente caso el principio de favorabilidad o *in dubio pro operario*, esto en línea con lo resuelto por este organismo en la sentencia 13-17-CN/19 que trata sobre el abandono del proceso. De igual manera esta Corte considera el espíritu de la reforma del COGEP -en virtud del cual se incluyó la excepción del numeral 2 del artículo 247 para determinar que cuando estén inmersos derechos de los trabajadores no se puede declarar el abandono-va de mano con la jurisprudencia mencionada. Por último, este Organismo considera de los principios de favorabilidad e *in dubio pro operario* constantes en el artículo 326 numeral 3 de la Constitución de la República, se encuentran encaminados a la aplicación normativa en el sentido más favorable al trabajador y al desarrollo progresivo de los derechos estipulado en el artículo 11 numeral 8 *ibídem*. Estas nuevas disposiciones jurídicas sobre los derechos su objetivo es que vayan en progreso y no en retroceso. Por tanto, corresponde considerar que la figura del abandono en los procesos laborales fue eliminada del ordenamiento jurídico, correspondiéndose con los principios indicados.¹²
28. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que la norma que impide declarar el abandono en casos en que estén involucrados derechos de los trabajadores tiene como fundamento la existencia de “intereses constitucionalmente relevantes, derivados de las relaciones jurídicas generalmente ‘asimétricas’ de las que surgen estos conflictos y controversias”.¹³ Asimismo, la Corte ha dicho que “el derecho laboral goza de un rango especial, que se traduce en un régimen de protección reforzado en su dimensión sustantiva y procesal, en favor del trabajador como contratante débil”.¹⁴
29. Además, la Corte, se ha referido a la aplicación del artículo 249 del COGEP en la figura del abandono en el ámbito laboral,

¹² CCE, sentencia 13-17-CN/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 3.

¹³ CCE, sentencia 1617-20-EP/24, 9 de mayo de 2024, párr. 28.

¹⁴ CCE, sentencia 13-17-CN/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 24.

al [...] caso laboral implica desnaturalizarlo, porque [...] equipara [...] el proceso laboral al proceso civil, produciéndose la ordinarización del primero, al permitir efectos jurídicos que son propios de un proceso cuyo pilar es la autonomía privada, no así del proceso laboral que tiene una protección reforzada para el trabajador, al pertenecer la materia al ámbito del derecho social”.¹⁵

- 30.** En tal sentido, la Corte ha sostenido que “la aplicación de los efectos jurídicos del abandono [...] sacrifica los derechos [del trabajador] desconociendo los efectos del principio de intangibilidad en cuanto los límites adjetivos y sustantivos que garantizan los derechos constitucionales”.¹⁶ Por ello, la Corte ha dicho que “los efectos jurídicos del abandono en casos donde están involucrados derechos laborales, son incompatibles con la Constitución”.¹⁷
- 31.** Ahora bien, respecto de la procedencia o no de la declaratoria del abandono en causas laborales, específicamente por falta de comparecencia de la parte trabajadora a la audiencia de apelación, la Corte realiza las siguientes consideraciones.
- 32.** En la sentencia 13-17-CN/19, esta Corte se pronunció sobre una consulta de constitucionalidad relativa a la procedencia del abandono del proceso al declarar el abandono por inasistencia de la parte trabajadora a la audiencia convocada en primera instancia tomando en cuenta que, a la época, el artículo 249 del COGEP establecía, como efecto del abandono, el impedimento de presentar una nueva demanda sobre la base de las mismas pretensiones.¹⁸ La Corte puntualiza dentro del caso 1617-20-EP/24 respecto al abandono del proceso que, a la época en que la consulta fue realizada (2017), tampoco se encontraba vigente la causal de improcedencia de la declaratoria de abandono que actualmente ha sido reconocida en el artículo 247 numeral 2 del COGEP.¹⁹
- 33.** En dicha sentencia, se analizaron dos problemas jurídicos: (i) si los efectos del abandono establecidos en el artículo 249 del COGEP vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva si se aplican en procesos laborales; y, (ii) si dichos efectos son contrarios a los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos del trabajador. Ambos problemas jurídicos fueron resueltos considerando que las normas vigentes en aquella época impedían presentar una nueva demanda sobre la base de los mismos fundamentos. Por ello, la Corte Constitucional concluyó que la aplicación de los efectos del abandono establecidos en el artículo 249 del COGEP, en el caso

¹⁵ *Ibid.*, párr. 35.

¹⁶ *Ibid.*, párr. 36.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 28.

¹⁸ Previo a la reforma introducida por la Ley Orgánica Reformatoria del COGEP, el artículo 249 establecía que “[s]i se declara el abandono de la primera instancia, no podrá interponerse nueva demanda”.

¹⁹ CCE, sentencia 1617-20-EP/24, 9 de mayo de 2024, párr. 31.

concreto, “infring[iría] el principio de intangibilidad de los derechos laborales” y, por lo tanto, sería inconstitucional.²⁰

34. Sin embargo, en relación con el actual artículo 247 numeral 2 del COGEP, la Corte Constitucional dijo:

[L]a Corte Constitucional, en el dictamen No. 003-19-DOP-CC, consideró constitucional la reforma propuesta al COGEP, orientada a eliminar la figura del abandono en procesos en los que se involucren derechos laborales, debido a que estos revisten una especial importancia constitucional, pues desde su origen plantean relaciones asimétricas que el derecho debe subsanar.²¹

[...] considerando los principios de favorabilidad e *indubio pro operario* [...], que se encuentran encaminados a la aplicación normativa en el sentido más beneficioso para el trabajador y el desarrollo progresivo de los derechos estipulado[s] en el artículo 11 numeral 8 ibídem, orientado[s] a que las nuevas disposiciones jurídicas sobre los derechos vayan en progreso y no en retroceso, corresponde considerar que la figura del abandono en los procesos laborales fue eliminada del ordenamiento jurídico [...].²²

35. En otras palabras, en la sentencia 13-17-CN/19 la Corte reconoció que, bajo el actual artículo 247 numeral 2, el abandono en procesos laborales no es procedente, pese a que, tras las reformas efectuadas en 2019, la declaratoria del abandono en primera instancia no impide volver a demandar. Esto significa que, si bien en el presente caso el proceso laboral fue presentado el 21 de junio de 2019, y las reformas introducidas por la Ley Orgánica Reformatoria del Código General de Procesos, fue publicada en el Registro Oficial número 517 el 26 de junio de 2019.
36. Este Organismo ha determinado que en el espíritu de la reforma del COGEP, donde se incluyó la excepcionalidad al numeral 2 del artículo 247 del COGEP, se determinó que cuando estén inmersos derechos de los trabajadores no se puede declarar el abandono. Finalmente, esta Corte ha desarrollado en esta línea en la sentencia 13-17-CN/19 que declara que, pese a que las reformas del COGEP no tienen efectos retroactivos, para el caso concreto, constituyen una disposición más favorable al tiempo que menos restrictiva, debiendo, en consecuencia, ser aplicada por parte del juez en consideración a los principios de favorabilidad e *indubio pro operario* constantes en el artículo 326 numeral 3 de la Constitución de la República. Por lo expuesto esta jurisprudencia es aplicable al caso en concreto porque la aplicación de los efectos del abandono establecidos en el artículo 249 del COGEP previo a la reforma, infringiría el principio de intangibilidad de los derechos laborales del trabajador y, por lo tanto, la aplicación del artículo previo la reforma sería inconstitucional.

²⁰ CCE, sentencia 1617-20-EP/24, 9 de mayo de 2024, párr. 32.

²¹ CCE, sentencia 13-17-CN/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 26.

²² *Ibid.*, párr. 39.

37. Ahora bien, en relación con la alegación de la judicatura accionada en cuanto a que la causal de improcedencia del abandono prevista en el artículo 247 numeral 2 del COGEP no resultaría aplicable a los casos de abandono del recurso, esta Corte realiza las siguientes puntualizaciones.
38. El artículo 245 del COGEP²³ se refiere a la procedencia del abandono en primera instancia, en segunda instancia y en casación. Es decir, contiene tanto las hipótesis de abandono del proceso, como las del recurso. El artículo 247 numeral 2, contenido en el mismo capítulo y título que el artículo 245, establece como causal de improcedencia de la declaratoria de abandono a las causas laborales, sin especificar si dicha causal es aplicable únicamente al abandono del proceso o a todo tipo de abandono —incluyendo el abandono de la causa y del recurso, por falta de impulso de la causa o por falta de comparecencia a audiencias—. Toda vez que no existe excepción expresamente establecida, esta Corte entiende que la causal mencionada es aplicable tanto al abandono del proceso como al abandono del recurso.
39. Lo anterior es coherente con una interpretación favorable al trabajador, es decir, con base a los principios de favorabilidad e *indubio pro operario*, pues:
- 39.1 Como se mencionó anteriormente, bajo el régimen vigente, la declaratoria de abandono por primera vez no impide a la parte actora presentar una nueva demanda. Es decir, si el abandono por falta de comparecencia a la audiencia única en primera instancia fuese procedente en este tipo de causas, el trabajador, de todos modos, tendría la oportunidad de promover sus pretensiones en un nuevo juicio. Aun así, en la sentencia 13-17-CN/19, la Corte concluyó que la interpretación más favorable del artículo 247 numeral 2 del COGEP es extensiva a ese tipo de casos.²⁴
- 39.2 Por su parte, la declaratoria de abandono de un recurso, sea por falta de comparecencia a la audiencia – como se dio en este caso- o por falta de impulso de la causa, de conformidad con el artículo 249 del COGEP, tiene como consecuencia que se tendrá por desistido el recurso y por firme la resolución recurrida. Lo anterior implica que, cuando se declara el abandono —por cualquiera de las causas antedichas—, la parte recurrente queda desprovista de la

²³ COGEP, Art. 245 Procedencia.- La o el juzgador declarará el abandono del proceso en primera instancia, segunda instancia o casación cuando todas las partes que figuran en el proceso hayan cesado en su prosecución durante el plazo de seis meses contados desde el día siguiente de la notificación de la última providencia dictada y recaída en alguna gestión útil para dar curso progresivo a los autos o desde el día siguiente al de la actuación procesal ordenada en dicha providencia. Este plazo se contará conforme al artículo 33 del Código Civil.

²⁴ CCE, 13-17-CN/19 04 de septiembre de 2019, párr. 38. 1617-20-EP/24, 09 de mayo de 2024, párr. 35.

posibilidad de que la sentencia impugnada sea revisada por un tribunal superior. Por ello, limitar la aplicación del artículo 247 numeral 2 del COGEP únicamente a los casos de abandono por falta de comparecencia a la audiencia única de primera instancia sería, a juicio de esta Corte, contrario a los principios de favorabilidad e *in dubio pro operario* que tienen los trabajadores y que se encuentran amparados por el artículo 326 numeral 3 de la Constitución de la República, porque infringiría el principio de intangibilidad de los derechos laborales del trabajador.

40. Por lo dicho, la Corte concluye que la causal de improcedencia de la declaratoria de abandono prevista en el artículo 247 numeral 2 del COGEP es aplicable a los casos de falta de comparecencia a la audiencia de fundamentación del recurso cuando quien lo ha promovido es la parte trabajadora. Esto, sin perjuicio de las sanciones que correspondan a los abogados patrocinadores que representan al trabajador, de conformidad con los artículos 26,²⁵ 130 numeral 9²⁶ y 131 numeral 4²⁷ del Código Orgánico de la Función Judicial.
41. En atención de lo anterior, la Corte verifica que, en el presente caso, la Sala de la Corte Nacional ratificó la declaratoria de abandono del recurso sobre la base del artículo 87 numeral 1 del COGEP porque a criterio de los jueces nacionales, no le era aplicable la reforma del COGEP al accionante porque contabilizaron su aplicación desde que fue presentada la demanda, es decir el 21 de junio de 2019, cuando aún no entraba en vigencia las reformas al COGEP que fueron publicadas el 26 de junio de 2019. Ahora bien, los jueces nacionales mencionan que si bien el artículo referente al abandono, se configura cuando existe la inactividad de la parte por falta de impulso procesal y por el transcurso del tiempo. Sin embargo, en este caso no se configuró la inactividad de la parte ni la falta de impulso procesal por el transcurso del tiempo, sino la inasistencia a la audiencia del recurso de apelación presentado por el accionante. Por lo que con base a los principios de favorabilidad e *indubio pro operario* contenidos en el artículo 326 numeral 3 de la Constitución de la República, y según la disposición contenida en

²⁵ Art. 26.- Principio de buena fe y lealtad procesal.- En los procesos judiciales las juezas y jueces exigirán a las partes y a sus abogadas o abogados que observen una conducta de respeto recíproco e intervención ética, teniendo el deber de actuar con buena fe y lealtad. Se sancionará especialmente la prueba deformada, todo modo de abuso del derecho, el empleo de artimañas y procedimientos de mala fe para retardar indebidamente el progreso de la litis.

²⁶ Art. 130.- Facultades jurisdiccionales de las juezas y jueces.- Es facultad esencial de las juezas y jueces ejercer las atribuciones jurisdiccionales de acuerdo con la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes; por lo tanto deben:

9. Procurar la celeridad procesal, sancionando las maniobras dilatorias en que incurran las partes procesales o sus abogadas y abogados;

²⁷ Art. 131.- Facultades correctivas de las juezas y jueces.- A fin de observar una conducta procesal correspondiente a la importancia y respeto de la actividad judicial, las juezas y jueces deben:

4. Sancionar a las y a los defensores privados que no comparezcan a cualquier audiencia judicial, con multa de hasta dos salarios básicos unificados del trabajador en general, salvo caso fortuito o fuerza mayor; [...]

el Código Civil, artículo 7 numeral 20, se verifica que la decisión impugnada es la sentencia de los jueces de la Corte Nacional, es decir de la decisión de la causa en la etapa de sustanciación del recurso de casación. Por lo que los juzgadores tenían el deber de aplicar la norma procesal vigente (reforma al COGEP del 2019), dado que: **“Las leyes concernientes a la sustanciación [...] prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben comenzar a regir”**. [énfasis agregado] Si bien esta Corte verificó que se presentó la demanda el 21 de junio de 2019 (antes de la reforma), al momento de que la sala nacional resolvió respecto del auto de abandono, ya se había publicado la reforma. Por lo tanto, al momento de la interposición del recurso de casación (15 de enero de 2020), y a la fecha de emisión de la sentencia de la sala nacional (15 de noviembre de 2021), ya se encontraba vigente la reforma del COGEP publicada el 26 de junio del 2019.²⁸

42. En relación a la afirmación de los jueces de la Corte Nacional que no existió una justificación por parte del accionante y de su abogado patrocinador, para que no asistan a la audiencia de fundamentación del recurso de apelación, se verifica del expediente, que los mismos efectivamente no presentaron ningún escrito para excusarse de la inasistencia a la audiencia o la solicitud del cambio de fecha de la misma. Por lo que, esta Corte considera importante que el abogado del accionante, debió presentar una justificación por parte de los sujetos procesales en donde por fuerza mayor o caso fortuito justifique su inasistencia para que los juzgadores consideren fijar oportunamente otra fecha para la audiencia del recurso de apelación.
43. Una vez verificado el requisito (1), la Corte revisará si aquello conllevó un socavamiento del principio del debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, es decir, si el requisito (2) señalado en el párrafo 23 *ut supra* se cumple en el presente caso.
44. El artículo 249 del COGEP establece los efectos del abandono:

Declarado el abandono, se cancelarán las providencias preventivas que se hayan ordenado en el proceso.

Si se declara el abandono por primera vez en primera sentencia, el demandante podrá presentar una nueva demanda sobre las mismas pretensiones, después de seis meses contados a partir del auto que lo declaró. Si se declara el abandono por segunda ocasión

²⁸ Código Civil. Art. 7.- La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo; y en conflicto de una ley posterior con otra anterior, se observarán las reglas siguientes:

20.- **Las leyes concernientes a la sustanciación** y ritualidad de los juicios, **prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben comenzar a regir**. Pero los términos que hubieren comenzado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren comenzadas, se regirán por la ley que estuvo entonces vigente; [...] [énfasis agregado]

sobre la misma pretensión, se extinguirá el derecho y no podrá interponerse nueva demanda.

Si se declara el abandono en segunda instancia o en el recurso extraordinario de casación, se tendrá por desistida la apelación o dicho recurso y por firme la resolución recurrida, y se devolverán las actuaciones al tribunal o a la judicatura de donde procedieron. [énfasis añadido]

45. Dado que en este caso la Sala de la Corte Nacional consideró que la declaratoria de abandono era procedente en la presente causa (*quod non*), como consecuencia de tal declaratoria, se tuvo por desistido el recurso de apelación del accionante, aceptado el desistimiento de la parte demandada y por firme la sentencia de primera instancia.²⁹ A pesar de que el accionante impugnó la decisión de primera instancia y el caso fue remitido a la Sala Provincial para la resolución del recurso, este no fue sustanciado hasta su resolución en el fondo en virtud de la —improcedente— declaratoria de abandono.
46. La Corte ha señalado que “la aplicación de la figura de abandono en cualquier proceso judicial no podría restringir injustificadamente el ejercicio del derecho al debido proceso, en general, ni de su garantía de defensa, en particular”.³⁰ El derecho al debido proceso, de conformidad con lo previsto en el artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución, involucra la garantía de las personas de recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en que se decida sobre sus derechos.
47. Respecto de la garantía de recurrir, esta Corte ha señalado que implica “[...] que una decisión judicial sea efectivamente revisada por una autoridad judicial de nivel jerárquicamente superior a la que la dictó, con el fin de corregir posibles errores por parte de la autoridad inferior”.³¹ Si bien el derecho a recurrir no es absoluto, sus limitaciones “deben responder a la necesidad de garantizar los derechos constitucionales y no deben afectar el núcleo esencial del derecho a recurrir”.³²
48. A juicio de esta Corte, el abandono —declarado en contra de las normas de improcedencia previstas en el COGEP— constituyó un obstáculo para que el accionante obtenga una resolución de su recurso en el fondo. En otras palabras, la declaratoria de abandono impidió que la sentencia de primera instancia sea revisada por el superior a pesar de que el accionante interpuso debidamente su recurso de apelación. En consecuencia, la Corte verifica que la actuación de la Sala de la Corte Nacional, efectivamente, socavó el derecho al debido proceso al haber vulnerado la

²⁹ Como se mencionó en el párrafo 3 *ut supra*, dicho auto de mayoría declaró sin lugar la demanda.

³⁰ CCE, sentencia 1211-19-EP/24, 28 de febrero de 2024, párr. 23.

³¹ CCE, sentencia 1565-18-EP/23, 14 de junio de 2023, párr. 20.

³² CCE, sentencia 265-18-EP/23, 12 de abril de 2023, párr. 36.

garantía del accionante a recurrir al fallo, cumpliendo de ese modo el requisito (ii) establecido en el párrafo 23 *ut supra*.³³

49. En vista de que se han verificado los dos elementos identificados en el párrafo 23 *ut supra*, esta Corte concluye que, efectivamente, la Sala de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes al haber declarado el abandono del recurso, pues inobservó la regla de trámite contenida en el artículo 247 numeral 2 del COGEP, que prohíbe la declaratoria de abandono en los procesos en los que se discuten derechos de los trabajadores.³⁴ Como se explicó previamente en líneas anteriores, en aplicación de los principios de favorabilidad e *indubio pro operario* contenidos en el artículo 326 numeral 3 de la Constitución de la República, esta Corte considera oportuno aplicar al caso lo dispuesto en el artículo 247 numeral 2 del COGEP, por estar involucrados derechos laborales de un trabajador.
50. Esto, toda vez que se ha determinado que la Sala de la Corte Nacional vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes al haber declarado el abandono del recurso por la falta de comparecencia del accionante a la audiencia de fundamentación.

6. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección 129-22-EP.
2. Declarar vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.
3. Dejar sin efecto la sentencia de 15 de noviembre de 2021, dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
4. Disponer que una nueva conformación de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia para que conozca el recurso de casación en la causa 09359-2019-01563.
5. Disponer la devolución de los expedientes al juzgado de origen.

³³ CCE, sentencia 1617-20-EP/24, 9 de mayo de 2024, párr. 45.

³⁴ CCE, sentencia 1617-20-EP/24, 9 de mayo de 2024, párr. 46.

6. Notifíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente), Claudia Salgado Levy (voto concurrente) y José Luis Terán Suárez (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 10 de julio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente

Jueces: Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado,
Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y
José Luis Terán Suárez

SENTENCIA 129-22-EP/25**VOTO CONCURRENTE**

**Jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado,
Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez**

1. Respetuosamente presentamos el siguiente voto concurrente a la sentencia 129-22-EP/25, con las consideraciones que se exponen a continuación.
2. En este caso, Roberto Carlos Jurado Araujo (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 15 de noviembre de 2021 emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala de la Corte Nacional**”). Los jueces nacionales concluyeron que “no existe falta de aplicación del Art. 247 (R.O. 517[COGEP]) por cuanto las normas alegadas por el casacionista como infringidas, referentes a que no cabe el abandono en las causas en las que estén involucrados derechos laborales de los trabajadores, no se encontraba en vigencia al momento de presentar la demanda y por lo tanto no podía ser considerado en el proceso (sic)”.¹ Es decir, el objeto de la controversia en casación radicó en la vigencia o no del artículo 247.2 del COGEP sobre la **improcedencia del abandono** en materia laboral.
3. La sentencia 129-22-EP/25 analizó la improcedencia del abandono en las causas en las que estén involucrados derechos laborales como una “regla de trámite”. Para lo cual, abordó el problema jurídico a través del análisis de la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE). Esta decisión estableció que “la causal de improcedencia del abandono es una regla de trámite”. También señaló que si “bien esta Corte verificó que se presentó la demanda el 21 de junio de 2019 (antes de la reforma) [del COGEP], al momento de que la sala nacional resolvió respecto del auto de abandono, ya se había publicado la reforma”. Incorporó en el análisis que la Sala de la Corte Nacional tenía el deber de aplicar **la norma procesal vigente al momento de la resolución del recurso de casación**, según la disposición contenida en el artículo 7 numeral 20 del Código Civil. Es decir, debió aplicarse lo dispuesto en el artículo 247.2 del COGEP reformado (improcedencia del abandono en materia laboral), en la sentencia de 15 de noviembre de 2021. En consecuencia, se aceptó la acción extraordinaria de protección 129-22-EP y se ordenó que una nueva conformación de la Sala Especializada de lo

¹ Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Laboral, sentencia de 15 de noviembre de 2021, caso 09359-2019-01563, foja 8.

Laboral de la Corte Nacional de Justicia para que conozca el recurso de casación en la causa 09359-2019-01563.

4. Si bien estamos de acuerdo con la decisión a la que arriba la sentencia, respetuosamente discrepamos de su justificación. En este caso, consideramos que el punto central de la controversia radicaba en la vigencia o no del artículo 247.2 del COGEP antes de la reforma de 26 de junio de 2019 para la resolución del caso. Es decir, como se trata de un problema de vigencia de norma, la resolución del caso debía realizarse a través de la seguridad jurídica (art. 82 CRE) –como lo alegó el accionante– y no desde la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE). En consecuencia, era indispensable que esta Corte verifique si dicha norma jurídica cumplía con los parámetros de norma vigente y, por tanto, si esta debió ser aplicada por la Sala de la Corte Nacional. En este contexto, se formula el siguiente problema jurídico:

¿La Sala de la Corte Nacional vulneró la seguridad jurídica (art. 82 CRE) al no haber aplicado una norma vigente respecto al artículo 247 numeral 2 del COGEP después de la reforma de 26 de junio de 2019?

5. 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”.
6. 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 arbitrariedad.² Dentro de la protección de la seguridad jurídica está que las normas que se apliquen, a más de ser claras, previas y públicas, deben estar vigentes al momento de su aplicación. Es decir, la aplicación indebida de una norma derogada vulnera el derecho contenido en el artículo 82 de la Constitución.
7. En el caso 129-22-EP, el accionante alegó que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), puesto que la norma “vigente, clara y pública” que debió aplicarse para la sustanciación de la causa y respecto a las

² CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

disposiciones referentes al abandono, era el COGEP con su reforma al 26 de junio de 2019.

8. En este orden de ideas, este Organismo verificará **(i)** si el artículo 247.2 del COGEP después de la reforma de 26 de junio de 2019 era una norma vigente al momento en que la judicatura accionada resolvió el recurso de casación de origen, y **(ii)** si esta debía ser aplicada por la Sala de la Corte Nacional de Justicia.

9. Para verificar (i), este Organismo considera necesario considerar lo siguiente:

9.1. El 21 de junio de 2019, Roberto Carlos Jurado Araujo presentó una **demanda laboral** con la finalidad de impugnar la resolución de visto bueno mediante el cual la empresa Induauto S.A. dio por terminada su relación laboral.

9.2. El 26 de junio de 2019, se expidió la Ley Orgánica Reformatoria del Código General de Procesos publicada en el Registro Oficial suplemento 517 que sustituyó el artículo 247 con el siguiente texto:

Art. 247.- Improcedencia del abandono. No cabe el abandono en los siguientes casos:

1. En las causas en las que estén involucrados los derechos de las niñas, niños y adolescentes, incapaces, adultos mayores y personas con discapacidad.

2. **En las causas en las que estén involucrados derechos laborales de los trabajadores.**

3. En los procesos de carácter voluntario.

4. En las acciones subjetivas contenciosas administrativas.

5. En la etapa de ejecución (énfasis añadido).

9.3. El 4 de septiembre de 2019, la Corte Constitucional emitió la **sentencia 13-17-CN/19** mediante la cual determinó que la aplicación del artículo 249 del COGEP,³ en el proceso laboral iniciado por la parte trabajadora resulta inconstitucional. Además, la Corte Constitucional respondió la consulta y dispuso: (a) los **efectos jurídicos del abandono**, previstos por el COGEP con anterioridad a la reforma de 26 de junio de 2019 **son inconstitucionales**; (b) al **no existir el abandono en los procesos laborales**, el juez consultante deberá continuar con la sustanciación de la causa, de conformidad con el COGEP y la Ley Orgánica Reformatoria del Código General de Procesos de 26 de junio de 2019. En consecuencia, dispuso la aplicación retroactiva del artículo 247.2 del

³ El segundo inciso del artículo 249 del Código Orgánico General de Procesos vigente hasta antes del 26 de junio de 2019 contemplaba lo siguiente: "si se declara el abandono de la primera instancia, no podrá interponerse nueva demanda".

COGEP (imposibilidad del abandono en materia laboral), por ser “una disposición más favorable”.

9.4. El 23 de diciembre de 2019, en auto de mayoría, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas declaró el abandono del recurso de apelación interpuesto por el trabajador.

9.5. El 15 de noviembre de 2021, la Sala de la Corte Nacional de Justicia resolvió no casar el auto emitido por la Corte Provincial, porque concluyeron que:

“no existe falta de aplicación del Art. 247 (R.O. 517) por cuanto las normas alegadas por el casacionista como infringidas, referentes a que no cabe el abandono en las causas en las que estén involucrados derechos laborales de los trabajadores, no se encontraba en vigencia al momento de presentar la demanda y por lo tanto no podía ser considerado en el proceso”.

10. De lo expuesto, esta Corte constata que el accionante presentó una demanda laboral el 21 de junio de 2019, es decir, antes de la vigencia de la Ley Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos. Con posterioridad, el 4 de septiembre de 2019, la Corte Constitucional expidió la sentencia 13-17-CN/19, mediante la cual declaró inconstitucionales los efectos jurídicos del abandono en materia laboral y dispuso que en el caso consultado **se aplique de forma retroactiva el artículo 247.2 del COGEP**. Esta decisión ya determinó que no procede el abandono en “las causas en las que estén involucrados derechos laborales de los trabajadores” incluso antes de la vigencia de la Ley Reformatoria de 26 de junio de 2019. Por consiguiente, a partir de esta sentencia el abandono en materia laboral era improcedente para todos los procesos en los que se discuten derechos laborales independientemente del tiempo en el que se presenten las controversias.

11. Por lo expuesto, se verifica que el artículo 247.2 del COGEP en su contenido después de la reforma de 26 de junio de 2019 era una norma vigente incluso con efectos retroactivos. Por tanto, se comprueba (i).

12. Sobre (ii), se observa que con posterioridad a la reforma del artículo 247 del COGEP de 26 de junio de 2019 y a la emisión de la sentencia 13-17-CN/19, esto es el 23 de diciembre de 2019, la Corte Provincial declaró el abandono en una controversia laboral. De igual forma, el 15 de noviembre de 2021, la Sala de la Corte Nacional no casó la sentencia con el argumento de la falta de vigencia del artículo 247.2 del COGEP, sin reparar que, a partir del 4 de septiembre de 2019, los efectos del abandono en materia laboral ya fueron declarados inconstitucionales y que el artículo 247.2 del

COGEP después de la reforma tenía efectos retroactivos. En consecuencia, la norma vigente y aplicable al caso era el artículo 247.2 del COGEP que contemplaba la improcedencia del abandono en las causas en las que estén involucrados derechos laborales de los trabajadores, incluso cuando la demanda fuera presentada con anterioridad a las reformas de 26 de junio de 2019, de conformidad con lo dispuesto por esta Corte en sentencia 13-17-CN/19. Por lo tanto, se comprueba (ii).

13. Por lo dicho, este Organismo constata que la Sala de la Corte Nacional de Justicia no aplicó en su decisión una norma vigente, vulnerando así la previsibilidad del ordenamiento jurídico conforme lo dispone el artículo 82 de la Constitución.
14. En virtud de lo expuesto, consideramos que correspondía aceptar la acción extraordinaria de protección 129-22-EP, pero declarando la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ
Validar únicamente con FirmaBC

Jhoel Escudero Soliz

JUEZ CONSTITUCIONAL

ALI VICENTE
LOZADA
PRADO

Firmado
digitalmente por
ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

JUEZ CONSTITUCIONAL

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2025.08.13
09:44:48 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz

JUEZ CONSTITUCIONAL

CLAUDIA HELENA
SALGADO LEVY

Claudia Salgado Levy

JUEZA CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
ROMAN JOSE LUIS
TERAN SUAREZ
Validar únicamente con FirmaBC

José Luis Terán Suárez

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, anunciado en la sentencia de la causa 129-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 23 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 12:29; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

12922EP-8200e

**Caso Nro. 129-22-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles treinta de julio de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz, al igual que el voto concurrente en su calidad de juez constitucional; el día martes cinco de agosto de dos mil veinticinco el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado; y el día miércoles trece de agosto de dos mil veinticinco los votos concurrentes de los jueces constitucionales José Terán Suárez, Claudia Salgado Levy y Richard Ortiz Ortiz, 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 158-22-EP/25
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 31 de julio de 2025

CASO 158-22-EP

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

SENTENCIA 158-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el ISSFA, en contra de la sentencia de 16 de noviembre de 2021, dictada por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Guayas dentro de una acción de protección. La Corte encuentra que no existió vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación; ni al derecho a la tutela judicial efectiva.

1. Antecedentes procesales

1. El 21 junio de 2021, Herbis Clemente Baño Sánchez, Luis Alfredo Gusqui Allanca, Fabricio Briones Arteaga, Nelson Villamar Hernández, Edison Javier Milian Ureta, Stalin Armando Zambrano Suárez, Olger Eduardo Morejón Guayano, Teófilo Ninabanda Verdezoto, Freddy Alex Zambrano Ramírez, Lenin Alexander Ortiz Albán, Franklin Darío Cerezo Tituaña, Darwin Michael Suárez Martínez, Winvler Kemper Cabezas Chica, Carlos Alfredo Arroyo Parra, Raúl Arsenio Merino Guevara, Hugo Vásconez Gualotuña, Carlos Edison Usumag, Luis Alberto Taimbud, Marco Llumiquinga, Cristóbal Javier Antamba y Mesías Chalacan Cuastumal, miembros de las Fuerzas Armadas del Ecuador que fueron dados de baja entre el 2016 y 2021 (“actores”) presentaron una acción de protección en contra del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas del Ecuador (“ISSFA”) y del Procurador General del Estado, alegando que la forma de cálculo de sus seguros de retiro, había vulnerado sus derechos constitucionales.¹ La competencia para resolver dicha causa recayó en la Unidad Judicial Norte 2 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“Unidad Judicial”).

¹ Los actores fueron dados de baja de las Fuerzas Armadas entre los años 2016 y 2021 y sus liquidaciones se sujetaron a lo dispuesto en la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Presentaron una acción de protección alegando que dichas liquidaciones vulneraron sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a la igualdad y no regresión de derechos. Solicitaron que se reliquide su seguro de retiro de acuerdo a la normativa vigente previo a la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. La causa fue signada con el número 09201-2021-02560.

2. El 11 de agosto de 2021, la Unidad Judicial negó la acción de protección planteada.² El ISSFA interpuso recursos de aclaración y ampliación, y los actores interpusieron un recurso de apelación.
3. El 26 de agosto de 2021, la Unidad Judicial se pronunció sobre los recursos horizontales interpuestos.³
4. El 16 de noviembre de 2021, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala Provincial**”) declaró con lugar el recurso de apelación y aceptó parcialmente la acción de protección. Su argumento se centró en que, en las liquidaciones de 11 de los 21 actores, se aplicaron las Disposiciones Transitorias Décima Tercera y Décima Quinta de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, las cuales habían sido declaradas inconstitucionales mediante sentencia 83-16-IN/21.⁴ Frente a esta decisión, el ISSFA presentó un recurso de aclaración.

² La Unidad Judicial resolvió “[d]e lo analizado se coligue [sic] que la acción planteada por la parte accionante no se ajusta a lo determinado en el artículo 88 de la Constitución [...]; que la Ley de Garantías Jurisdiccionales establece en el art. 40 requisitos con el fin de que proceda o no la acción planteada entre los cuales se encuentran: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado. Analizados estos requisitos se establece que el acto emanado de la administración pública goza de las normas tutelares del art. 76 de la Constitución; que las acciones de la administración provienen de hechos propios que la Constitución y la Ley faculta”.

³ La Unidad Judicial aclaró que: i) en sentencia se refirió al artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y ii) no existió acción ni omisión por parte de la entidad demandada, pues “no ha disminuido, ni menoscabado o anulado el ejercicio de los derechos de los accionantes”.

⁴ En la sentencia, la Sala Provincial rechazó el recurso de apelación para 10 de los accionantes, quienes firmaron sus acuerdos de retiro previo a la publicación de la sentencia 83-16-IN/21 en el Registro Oficial 168, de 4 de mayo de 2021. En ese sentido, la Sala mencionó que “de una revisión prolija del expediente ut supra, se ha podido conocer que, en el caso de los servidores militares Briones Arteaga Fabricio Javier (Acuerdo No. 0210719 del 20/04/2021), Morejón Guayano Olger Eduardo (Acuerdo No. 0171735 del 14/11/2017), Ninabanda Verdezoto Teófilo Fernando (Acuerdo No. 0210677 del 13/04/2021), Zambrano Ramírez Freddy Álex (Acuerdo No. 0210777 del 21/04/2021), Ortiz Albán Lenin Alexander (Acuerdo No. 0210751 del 19/04/2021), Cabezas Chica Winvler Kemper (Acuerdo No. 0201495 del 21/09/2020), Arroyo Parra Carlos Alfredo (Acuerdo No. 0210715 del 20/04/2021), Vásquez Gualotuña Hugo Franklin (Acuerdo No. 0200431 del 23/03/2020), Tenelanda Llumiquinga Marco Raúl (Acuerdo No. 0210772 del 19/04/2021), y, Chalacan Cuastumal Mesías Eduardo (Acuerdo No. 0210727 del 19/04/2021), en el caso de todos ellos la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA resolvió en base a la normativa vigente, esto a consecuencia de que como se dijo en líneas anteriores, la sentencia No. 83-16-IN/21 entró en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial, esto es, el 04 de mayo de 2021”. Por otro lado, respecto a los 11 accionantes restantes, la Sala aceptó el recurso de apelación y declaró vulnerados sus derechos a la seguridad jurídica y no regresión de derechos. Como medida de reparación integral, la Sala Provincial dispuso que, respecto de estos 11 accionantes, “se realice una nueva liquidación, excluyendo las Disposiciones Transitorias Décima Tercera y Décima Quinta de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, y, acatando las normas

5. El 6 de diciembre de 2021, la Sala Provincial rechazó el recurso horizontal propuesto, al considerar que “en la sentencia dictada por este tribunal se ha resuelto con claridad y amplitud lo que ha sido objeto de la demanda”.
6. El 30 de diciembre de 2021, el ISSFA (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la decisión de 16 de noviembre de 2021, emitida por la Sala Provincial.
7. El 24 de enero de 2022, el caso fue sorteado al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
8. El 10 de febrero de 2022, la causa fue resorteada y le correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.
9. El 24 de marzo de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y solicitó a la Sala de la Corte Provincial que remita, en el término de cinco días, un informe de descargo.⁵
10. El 17 de mayo de 2022, la Sala Provincial remitió su informe de descargo.
11. El 13 de octubre de 2022, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito en el que solicitó que se califique al caso como relevante y se convoque a audiencia pública, y designó casilleros judiciales para las notificaciones correspondientes.
12. El 10 de octubre de 2024, en atención al orden cronológico de resolución de las causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

13. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que supuestamente han vulnerado derechos constitucionales.

contempladas en los artículos 22, 27, 38, 41, 63, 93, 95, 97 y 110 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, tal y como ha dispuesto la Corte Constitucional”.

⁵ La Sala de Admisión estuvo conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes y por la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

14. El ISSFA alega que la sentencia emitida por la Sala Provincial ha vulnerado los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva.⁶ Por tal razón, pretende que se deje sin efecto la decisión emitida por la Sala.
15. Para sustentar su demanda, la entidad accionante sostiene que el fallo impugnado contiene una motivación incoherente porque:

La Sala acepta que “la baja de los citados servidores militares se efectuó antes de la entrada en vigencia de la sentencia en mención”, es decir, a pesar de que valida ese hecho específico, y que la fecha de las bajas fue el motivo para no conceder la acción de protección al primer grupo de accionantes [...] [y] que aceptó que los seguros de retiro se liquidan con la norma vigente a la fecha de la baja de los servidores militares, concede la acción de protección al segundo grupo de accionantes indicando que los acuerdos que otorgan la pensión de retiro no debieron fundamentarse en la normativa que fue declarada inconstitucional por la sentencia No. 86-16-IN/21 [sic] aplicable desde el 4 de mayo de 2021.

16. Adicionalmente, la entidad accionante sostiene que el fallo incurre en un vicio de “incoherencia lógica” porque resuelve que se reliquide el seguro de cesantía de los actores, a pesar de que la disposición décimo quinta de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (“**LFRESS**”), relativa a la cesantía de los miembros de las Fuerzas Armadas, no fue declarada inconstitucional.
17. Respecto a la presunta vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, el ISSFA argumenta que:

Frente a los hechos señalados, la sentencia de la Sala [Provincial] violenta la garantía a la tutela judicial efectiva, en el componente de ‘el derecho al acceso a la administración de justicia’, al concederse una pretensión que nunca fue solicitada por los accionantes, por lo que existe incongruencia procesal, debido a que los legitimados activos solicitaron en su pretensión, que se reliquide ÚNICAMENTE SU SEGURO DE RETIRO, pero la Sala en sentencia dispuso que se reliquide adicionalmente, el SEGURO DE CESANTÍA. [mayúsculas en el original].

18. Asimismo, indica que, en vista de que la reliquidación del seguro de cesantía no fue una de las pretensiones de la demanda de la garantía jurisdiccional planteada, el ISSFA

⁶ CRE, artículos 76 numeral 7 literal l) y 75.

quedó en la indefensión, al no haber podido ejercer “su derecho a oponerse o impugnar la reliquidación del seguro de cesantía”.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

19. El 17 de mayo de 2022, la Sala Provincial presentó su informe de descargo.
20. En dicho informe, la Sala Provincial señaló, primero, que es improcedente la pretensión de que se declare la vulneración al componente de acceso a la administración de justicia del derecho a la tutela judicial efectiva. Esto, en virtud de que la Corte ha indicado que dicha violación ocurre “cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas, burocráticas, legales, geográficas, culturales, etc.” y, en el presente caso, “la institución pública accionante pudo acceder sin ninguna limitación o restricción a segunda instancia, fue escuchada en audiencia de estrados, ejerció plenamente sus derechos constitucionales, así como obtuvo una respuesta motivada a la pretensión [...]”.
21. Adicionalmente, en relación al argumento de que existe incongruencia procesal en el fallo, la Sala Provincial sostuvo que es improcedente, en virtud de que en garantías jurisdiccionales rige el principio de formalidad condicionada y que “la jurisprudencia constitucional actual de ningún modo impide que nos limitemos a ordenar lo solicitado en la pretensión de la acción de protección, al momento de dictar las medidas de reparación integral que consideramos adecuadas, deseables, aceptables y posibles para reparar el daño causado”. Además, señaló que el vicio de ultrapetita es “propio de la justicia ordinaria”, la cual tiene un ámbito de aplicación que “difiere considerablemente a la [sic] justicia constitucional que se rige bajo principios que tienen como finalidad la protección inmediata y eficaz de los derechos constitucionales”.
22. Finalmente, respecto a la alegada vulneración a la garantía de motivación, la Sala Provincial defendió que el fallo impugnado se encuentra debidamente motivado. Además, señaló que el cargo planteado por el ISSFA es improcedente pues, sin analizar los elementos que conforman la motivación, pretende que “el máximo órgano de justicia constitucional actúe como una instancia adicional en la cual puede analizar sobre los hechos planteados y discutidos en el proceso constitucional de origen, valorar prueba y, a su vez, decidir sobre cuestiones que no tienen relación con la naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

23. De conformidad con los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, el Pleno de la Corte es competente para conocer el fondo de las alegaciones contenidas en la demanda en su integralidad, una vez que la demanda de acción extraordinaria de protección es admitida. Es preciso recalcar que la fase de admisión es de carácter preliminar, por lo que, aunque en el auto de admisión esta Magistratura haya considerado que ciertos cargos cumplían los requisitos formales de admisibilidad, la valoración definitiva sobre su contenido corresponde a la etapa de sustanciación.⁷ Esto sin perjuicio del análisis realizado por la Sala de Admisión con relación al cumplimiento de los requisitos contenidos en la LOGJCC referidos a la admisión a trámite de la demanda.⁸
24. En la sustanciación de una acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante.⁹ La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica)¹⁰ que le permitan analizar la violación de derechos.
25. Haciendo un esfuerzo razonable, esta Corte identifica que, del cargo sintetizado en el párrafo 15 *supra*, la entidad accionante alega la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Este señalamiento se fundamenta en que la Sala Provincial, a pesar de haber reconocido que todos los actores fueron dados de baja previo a la publicación de la sentencia 83-16-IN/21 y que los seguros de retiro deben liquidarse conforme a la norma vigente a la fecha de la baja de los servidores militares, resolvió de manera distinta para los dos grupos de actores. En ese contexto, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada incurrió en un vicio de incoherencia lógica, al resolver de manera diferenciada respecto de los dos grupos de accionantes, pese a haber sostenido que (i) todos los actores fueron dados de baja previo a la declaratoria de inconstitucionalidad de la LFRESS; y (ii) los seguros de retiro debían ser liquidados a la luz de la normativa vigente a la fecha de la baja?**
26. Asimismo, este Organismo observa que, en los cargos reseñados en los párrafos 17 y 18 *supra*, la entidad accionante argumenta que se le vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva en el derecho de acceso a la justicia, por falta de congruencia procesal

⁷ CCE, sentencia 1448-22-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 23

⁸ CCE, sentencia 3246-19-EP/23, 06 de diciembre de 2023, párr. 25.

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 18.

en el fallo impugnado. Para ello, como se ha realizado en otros casos,¹¹ esta Corte estima apropiado reconducir el análisis de dicho cargo hacia el derecho a la defensa de la entidad accionante, a través del siguiente problema jurídico: **¿La sentencia emitida el 16 de noviembre de 2021 por la Sala Provincial vulneró el derecho a la defensa de la entidad accionante, al haber resuelto más allá de lo pedido (ultrapetita) y disponer también la reliquidación del seguro de cesantía de los servidores militares?**

27. En relación al cargo sintetizado en el párrafo 16 *supra*, este Organismo identifica que no se presentan argumentos tendientes a justificar una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Se observa, en cambio, que el fundamento del cargo se agota en las consideraciones de lo equivocado de la sentencia impugnada. Esto se desprende del cuestionamiento a las normas invocadas por la Sala Provincial, lo cual pone de manifiesto la mera inconformidad de la entidad accionante con la decisión. En consecuencia, esta Corte no formulará problemas jurídicos al respecto.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Primer problema jurídico: ¿La sentencia impugnada incurrió en un vicio de incoherencia lógica, al resolver de manera diferenciada respecto de los dos grupos de accionantes, pese a haber sostenido que (i) todos los actores fueron dados de baja previo a la declaratoria de inconstitucionalidad de la LFRESS; y (ii) los seguros de retiro debían ser liquidados a la luz de la normativa vigente a la fecha de la baja?

28. El artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución consagra el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Al respecto, establece que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. No obstante, esta Corte considera oportuno enfatizar que “la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.¹² Por lo tanto, al analizar este problema jurídico, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse sobre lo acertado o no del razonamiento expuesto por la Corte Provincial en su sentencia.¹³

¹¹ CCE, sentencia 634-18-EP/23, 16 de agosto de 2023, párr. 22; y, sentencia 2487-18-EP/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 19.2.

¹² CCE, sentencia 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 28.

¹³ CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.

29. La Corte Constitucional ha establecido que el criterio rector para analizar un cargo de vulneración de la garantía de la motivación establece que una argumentación jurídica en garantías jurisdiccionales es suficiente cuando cuenta con una “estructura mínimamente completa, es decir, integrada por: (i) una fundamentación normativa suficiente, (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.¹⁴ En cuanto al caso de las sentencias dictadas en los procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la suficiencia de la motivación –fundamentación fáctica y jurídica– debe observar un “estándar elevado (reforzado)”¹⁵ que, sin constituir un elemento adicional de la referida garantía, implica “un desarrollo argumentativo –en lo fáctico y en lo normativo– en grado tal que dé cuenta de ‘la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales’”.¹⁶
30. Para el efecto, esta Corte ha identificado que cuando una argumentación jurídica no contiene esta estructura mínima, entonces adolece de una deficiencia motivacional. Entre los posibles tipos de deficiencia motivacional, se encuentran la insuficiencia y la inexistencia.¹⁷ Estos pueden reflejarse en varios tipos de vicios motivacionales, entre ellos la incoherencia. Existe incoherencia cuando en la fundamentación fáctica o jurídica se verifica que existe:

Una contradicción entre los enunciados que las componen – sus premisas y conclusiones – (incoherencia lógica), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional). Lo primero se da cuando un enunciado afirma lo que otro niega; y lo segundo, cuando se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida.¹⁸

31. Ahora bien, en el caso de que una decisión incurra en un vicio de incoherencia lógica, este Organismo ha determinado que no necesariamente se vulnera la garantía de la motivación. En estos supuestos, la vulneración se produce solo si, al eliminar los enunciados viciados (contradictorios, irrelevantes o incomprensibles), los restantes no bastan para que la argumentación sea suficiente. Y dependiendo de si estos vicios afectan a toda la argumentación o solo a parte de ella, determinan su inexistencia o insuficiencia en sentido estricto.¹⁹
32. En el caso concreto, la entidad accionante sostiene que en el fallo impugnado la Sala Provincial planteó las siguientes premisas: (i) todos los servidores militares que

¹⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹⁵ CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 21.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *Ibíd.*, párr. 23.

¹⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 74.

¹⁹ CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 24.2.

comparecieron fueron dados de baja previo a la declaratoria de inconstitucionalidad de varios artículos de la LFRESS, (ii) todos debían ser liquidados a la luz de la normativa vigente a la fecha de la baja. No obstante, pese a estas premisas, la Sala habría decidido rechazar la acción respecto al primer grupo de accionantes y aceptarla respecto al segundo, sin exponer una motivación que articule consistentemente ambos supuestos. Por ello, el análisis se centrará en determinar si existe una contradicción interna en la fundamentación del fallo.

33. Al respecto, en la sentencia impugnada se observa que los jueces de la Sala Provincial se refirieron a su competencia y a la validez del proceso (considerandos primero y segundo), expusieron los antecedentes del caso (considerando tercero), detallaron la audiencia de estrados (considerando cuarto) y realizaron consideraciones sobre la acción de protección (considerando quinto).
34. Posteriormente, en el considerando sexto, los miembros de la Sala Provincial analizaron el caso y señalaron, principalmente, que:

La pretensión de los accionantes se circunscribe a que se apliquen los efectos de la sentencia No. 83-16-IN/21 a sus respectivos casos, por lo que, corresponde prima facie, señalar que dicha sentencia [fue publicada] en el Registro Oficial el 04 de mayo de 2021, por lo que a partir de esa fecha las disposiciones de la sentencia No. 83-16-IN/21 son de cumplimiento obligatorio, entendiéndose que cualquier decisión amparada en la [LFRESS] resulta inconstitucional y de nulo efecto.

35. Sobre el primer grupo de 10 accionantes, la Sala Provincial verificó que las fechas en que la Junta de calificación de prestaciones del ISSFA emitió los acuerdos en que les concedió el seguro de retiro y cesantía, a la luz de la LFRESS, fueron anteriores a la publicación de la sentencia 83-16-IN/21. Por tanto, concluye que “en el caso de todos ellos la Junta [...] resolvió en base a la normativa vigente”.
36. Sobre el segundo grupo de 11 accionantes, la Sala Provincial constató que las fechas en las que la Junta de calificación de prestaciones del ISSFA emitió los acuerdos en que les concedió el seguro de retiro y cesantía, a la luz de la LFRESS, fueron posteriores a la publicación de la sentencia 83-16-IN/21. Por tanto, determinó que las disposiciones que fueron aplicadas “para la fecha en que fueron invocadas ya se encontraban derogadas a consecuencia de la publicación en el Registro Oficial de la Sentencia No. 83-16-IN/21”.
37. La Sala Provincial señaló expresamente que “pese a que la baja de los citados servidores militares se efectuó antes de la entrada en vigencia de la sentencia en mención, los acuerdos respectivos debían contener una fundamentación que armonice

con el mandato constitucional antes citado, inobservancia que deviene en una vulneración al derecho a la seguridad jurídica”.

- 38.** Contrastando la sentencia examinada con las alegaciones de la entidad accionante, esta Corte observa que el fallo impugnado efectivamente sostuvo la premisa (i) de que todos los actores fueron dados de baja previo a la publicación de la sentencia 83-16-IN/21. Sin embargo, no se observa que la Sala Provincial haya afirmado en forma alguna que (ii) las liquidaciones debían realizarse “a la luz de la normativa vigente a la fecha de la baja”, como afirma la entidad accionante. Tampoco se verifica que la fecha de la baja haya sido la razón para rechazar la acción respecto al primer grupo de actores, conforme lo afirma la entidad accionante,²⁰ ni que dicha circunstancia implique una incoherencia lógica al haberse aceptado la acción en relación con el segundo grupo.
- 39.** Al contrario, se constata que el fallo impugnado, al analizar la normativa aplicable, considera como criterio central la fecha en que la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA emitió los acuerdos en que concedió los seguros de retiro y de cesantía, y no la fecha de la baja de los actores. Bajo esta lógica, la Sala Provincial rechazó la acción de protección al primer grupo de actores, al considerar que la normativa aplicada en sus acuerdos (LFRESS) estaba vigente a la fecha de emisión de los mismos, previo a la sentencia 83-16-IN/21, y que, por tanto, no se vulneró su derecho a la seguridad jurídica.
- 40.** En contraste, aplicando la misma lógica, la sentencia impugnada aceptó la acción de protección al segundo grupo de actores, en virtud de que, a la fecha en que se emitieron sus respectivos acuerdos de seguros de retiro y cesantía, ya no estaba vigente la LFRESS, pues fueron emitidos en una fecha posterior a la declaratoria de inconstitucionalidad, mediante la sentencia 83-16-IN/21. En ese contexto, la Sala Provincial identificó una vulneración a la seguridad jurídica en estos casos.
- 41.** En consecuencia, esta Corte no observa que la sentencia impugnada incurra en el vicio de incoherencia lógica, puesto que los jueces de la Sala Provincial aplicaron los mismos presupuestos para resolver la situación de ambos grupos de actores, sin que se aprecie una contradicción entre sus premisas y conclusiones. Así, no se identifica que una sección del fallo afirme lo que otra niega.

²⁰ Ver párrafo 15 *supra*.

42. Finalmente, esta Corte recuerda que el análisis de la “garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”,²¹ puesto que aquello dista de su objeto esencial.²²
43. Por lo señalado en este análisis, la Corte no encuentra que la decisión judicial impugnada vulnere el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

5.2. ¿La sentencia emitida el 16 de noviembre de 2021 por la Sala Provincial vulneró el derecho a la defensa de la entidad accionante, al haber resuelto más allá de lo pedido (ultrapetita) y disponer también la reliquidación del seguro de cesantía de los servidores militares?

44. El artículo 76 numeral 7 literal a) de la Constitución establece que:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

45. Al respecto, esta Corte ha determinado que se vulnera el derecho a la defensa:

cuando se [...] impide [a un sujeto procesal] comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo, a efectos de justificar sus pretensiones, excepciones, contradecir los argumentos que se presentaren en su contra; o, cuando pese a haber comparecido, no ha contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente cuando, en razón de un acto u omisión, el sujeto procesal, no ha podido hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, en aras de justificar sus pretensiones.²³

46. En el presente caso, la entidad accionante alega que el fallo impugnado resolvió más allá de lo solicitado por los actores en su demanda, por lo que incurre en un vicio de incongruencia procesal por ultrapetita. Señala que la pretensión de los actores fue que se les reliquide únicamente el seguro de retiro, mientras que la sentencia dispuso al ISSFA que reliquide al segundo grupo, no solo el seguro de retiro, sino también el de cesantía. Por ello, la entidad accionante alega quedó en la indefensión, al no haber podido ejercer “su derecho a oponerse o impugnar la reliquidación del seguro de cesantía”.

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

²² CCE, sentencia 2235-19-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 30.

²³ CCE, sentencia 902-21-EP/23, 19 de abril de 2023, párr. 22

47. Así, de la revisión de la demanda, se desprende que la pretensión de los actores fue “[q]ue a todos los accionantes se nos proceda a reliquidar la pensión de retiro en proporción a los aportes realizados, es decir, en base a los aportes que realizamos de conformidad con el cálculo previo o actual a la [LFRESS].”
48. Por otro lado, en el fallo impugnado la Sala Provincial resolvió, respecto del segundo grupo de actores, que:
- se declara parcialmente con lugar la presente acción de protección, declarándose vulnerados los derechos a la seguridad jurídica y no regresión de derechos [...] a consecuencia de la aplicación de las Disposiciones Transitorias Décima Tercera y Décima Quinta de la [LFRESS] en las liquidaciones realizadas a los servidores militares mencionados, disposiciones declaradas inconstitucionales por sentencia No. 83-16-IN/21 [...]. Como medida de reparación integral, se dispone se realice una nueva liquidación, excluyendo las Disposiciones Transitorias Décima Tercera y Décima Quinta de la [LFRESS], acatando las normas contempladas en los artículos 22, 27, 38, 41, 63, 93, 95, 97 y 110 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, tal y como ha dispuesto la Corte Constitucional.
49. De la revisión del fallo, la Corte observa que la Sala Provincial no dispone expresamente que el ISSFA reliquide el seguro de cesantía del segundo grupo de actores, como alega la entidad accionante. Tampoco se verifica que disponga aquello de manera tácita, pues se ordena que se realice una nueva liquidación excluyendo “las Disposiciones Transitorias Décima Tercera y Décima Quinta de la [LFRESS]” que fueron declaradas inconstitucionales, las cuales se refieren específicamente al seguro de retiro e invalidez de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Asimismo, la Sala Provincial ordenó que la nueva liquidación se haga conforme a las normas contempladas en “los artículos 22, 27, 38, 41, 63, 93, 95, 97 y 110 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas”, ninguna de las cuales se refiere al seguro de cesantía.
50. De este modo, esta Corte verifica que la Sala Provincial no incurrió en incongruencia procesal por ultrapetita, pues no se ha dispuesto a favor del segundo grupo de actores una reliquidación del seguro de cesantía, sino del seguro de retiro, lo cual está alineado a la pretensión planteada en la demanda, de conformidad con lo señalado en el párrafo 47 *supra*. Así, existe una decisión procesalmente congruente, en la que los jueces se limitaron a resolver con base en lo demandado por los actores, y sobre lo cual la entidad accionante sí tuvo la oportunidad de pronunciarse, a lo largo del proceso. En consecuencia, este Organismo no verifica la vulneración al derecho a la defensa de la entidad accionante.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **158-22-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 31 de julio de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL





Caso Nro. 158-22-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 422-22-EP/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 07 de agosto de 2025

CASO 422-22-EP

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

SENTENCIA 422-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas EPMMOP en contra del auto de 18 de noviembre de 2021 dictado dentro de un proceso de ejecución por reparación económica. Se concluye que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito observó la regla b.10 desarrollada en la sentencia 011-16-SIS-CC. En consecuencia, no se configura vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

1. Antecedentes

1.1. El proceso de origen

1. El 14 de febrero de 2020, Pedro Pablo Ortiz (**“legitimado activo”**) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (**“GADM Quito”**) y la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas EPMMOP (**“EPMMOP”**) o (**“entidades accionadas”**). El proceso se identificó con el número 17460-2020-01051.¹
2. El 12 de marzo de 2020, la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (**“Unidad Judicial”**) resolvió aceptar la acción y, en consecuencia, dictó medidas de reparación.² Ante esta decisión, el GADM de Quito y la EPMMOP interpusieron recursos de apelación de forma independiente.

¹ El legitimado activo detalló que, en el año 1970, Rosalino Carvajal adquirió un terreno de 15.000,00 m2, predio identificado con el número 1316070. Ante el fallecimiento de Rosalino Carvajal, dicho predio paso a ser parte, por un lado, de sus herederos con el 87.50% de los derechos y acciones, y de otro, por el legitimado activo con el restante 12.50%. Afirmó que, el Concejo Municipal de Quito resolvió declarar de utilidad pública con fines de expropiación al bien inmueble antes detallado, para la construcción del Parque Metropolitano Guanguiltagua y la Av. Simón Bolívar. Arguyó que, mediante resolución de 13 de mayo de 1991 y, resolución modificatoria de 14 de agosto de 2008, el Consejo Municipal de Quito modificó los nombres de los propietarios y los datos de afectación del predio excluyendo al legitimado activo lo que, a su juicio, ocasionó que no reciba indemnización alguna afectando sus derechos constitucionales.

² Las principales medidas dictadas consistieron en: 1) que el GADM de Quito, y la EPMMOP, en el término de 60 días declaren de utilidad pública el área correspondiente al 12.50% de derechos y acciones del

3. El 19 de septiembre de 2020, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”) rechazó los recursos al ser “extemporáneamente interpuesto[s] y por tal ilegalmente concedido[s]”. Ante esta decisión la EPMMOP interpuso recurso de aclaración.
4. El 12 de octubre de 2020, la Corte Provincial negó el recurso interpuesto.³
5. El 19 de noviembre de 2020, la EPMMOP presentó una demanda de acción extraordinaria de protección. La demanda fue inadmitida a trámite por este Organismo.⁴
6. El 7 de junio de 2021, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (“**Tribunal Distrital**”) avocó conocimiento y dio paso a la fase de ejecución por reparación económica a favor del legitimado activo. El proceso se identificó con el número 17811-2021-00736. En lo principal dispuso que:

[E]n el término de TRES DÍAS improrrogables, las partes presenten la información y documentación debidamente certificada que consideren necesarias para la determinación de la reparación económica [...] Se designa en calidad de perito a la señora FLORES SANCHEZ DORIS MARIA [...] La perito deberá presentar su informe en el término de DIEZ DIAS.⁵
7. El 11 de junio de 2021, se posesionó la perito Doris María Flores Sánchez (“**perito**”) ante el Tribunal Distrital.
8. El 24 de junio de 2021, la perito remitió el informe pericial al Tribunal Distrital. En lo principal arguyó que “[e]l valor de la presente liquidación es de DOS MILLONES OCHENTA Y UN MIL SETECIENTOS CUARENTA Y SIETE DÓLARES [...]”.

legitimado activo, 2) que el GADM de Quito, y la EPMMOP, en el término de 10 días, pidan disculpas públicas al legitimado activo; 3) como medida de reparación material, se ordenó la reparación económica del área correspondiente al 12,50% de derechos y acciones, monto que deberá ser determinado mediante acción contencioso administrativa y, 4) que se dejen sin efecto los títulos de crédito por concepto de impuesto predial y por contribución de mejoras y multas por solar no edificado a nombre del legitimado activo.

³ La Corte Provincial arguyó que “la sentencia dictada es totalmente clara cuando ha fundamentado con argumentos jurídicos todos los puntos resueltos en la misma, pues se ha explicado en extenso, las razones que justifican haber decidido, como lo ha hecho este Tribunal, sin que sea oscura o inentendible a las partes, por lo tanto, nada hay que aclarar, y menos aún pretender cambiar el sentido de la sentencia dictada, la misma que por expresa disposición legal es inamovible”.

⁴ La causa se identificó con el número 603-21-EP.

⁵ El Tribunal Distrital señaló que “para el cumplimiento de la medida económica” deberá observarse “el contenido de la sentencia 004-13-SAN-CC [...] y la regla jurisprudencial establecida en la sentencia No. 011-16-SIS-CC”.

9. El 27 de agosto de 2021, el Tribunal Distrital corrió traslado a las partes con el contenido del informe pericial.
10. Mediante escrito de 2 de septiembre de 2021, el legitimado activo, se refirió al informe pericial y, solicitó al Tribunal Distrital requerir a la perito que aclare: i) “porque (sic) utiliza una tasa referencial menor, lo que implica una disminución en el valor total de los intereses” y, 2) “la forma de cálculo que utilizó para establecer los montos antes referidos, tanto en la determinación de las rentas no percibidas de los años 1994 a 2010 y de sus intereses”.
11. Mediante escrito de 3 de septiembre de 2021, la EPMMOP se refirió al informe pericial y, solicitó al Tribunal Distrital que “de oficio se designe un nuevo perito, para [que] se realice un nuevo informe pericial apegado la realidad de los hechos y objeto de la presente causa”.
12. El 14 de septiembre de 2021, el Tribunal Distrital “pone en conocimiento de la perito [...] las observaciones realizadas al informe pericial [detalladas en los párrafos 10 y 11], para que en el término de cinco días emita su pronunciamiento”.
13. El 21 de septiembre de 2021, la perito se ratificó en todo lo expuesto en su informe previo y, por ende, señaló que la liquidación se mantiene en el mismo monto.
14. El 7 de octubre de 2021, el Tribunal Distrital puso en conocimiento de las partes procesales la ratificación del informe pericial.
15. El 13 de octubre de 2021, la EPMMOP solicitó que “se designe un nuevo perito, para que se realice un nuevo informe pericial apegado a la realidad de los hechos”. En la misma fecha, el legitimado activo solicitó que “[s]e proceda [a] aprobar el informe pericial y su ampliación [...] se dignen emitir la resolución debidamente motivada, determinando en el auto la cantidad o monto que debe ser cancelado”.
16. El 8 de noviembre de 2021, la perito se ratificó en todo lo indicado en los informes previos. En consecuencia, mantuvo el mismo monto de reparación.
17. El 18 de noviembre de 2021, el Tribunal Distrital emitió auto resolutorio. En el mismo dispuso a la EPMMOP:

[...] el pago de: SETECIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS SEIS CON 45/100, DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA (USD

786.406,45), por concepto de REPARACIÓN ECONÓMICA, desglosada de la siguiente manera: 1) USD 596.150,63 correspondiente al justo precio por el predio con base en el avalúo comercial actualizado; 2) USD 190.255,83 correspondiente al rubro por concepto del daño producido por el tiempo que no pudo disponer del área de propiedad, cálculos realizados hasta la fecha del informe. [...] Para el efecto la entidad demandada esto es, MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, pague el monto antes descrito en el término de 5 (cinco) días.⁶

18. Frente a la decisión antes mencionada, el legitimado activo interpuso recursos de aclaración y ampliación; sin embargo, el 3 de diciembre de 2021, el Tribunal Distrital resolvió “la reforma parcial” del auto de 18 de noviembre de 2021. En lo principal arguyó que:

De la revisión de los recaudos procesales se verifica que en auto de fecha 18 de noviembre de 2021[...] por un lapsus calami, se hizo constar: “Para el efecto la entidad demandada esto es, MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, pague el monto antes descrito en el término de 5 (cinco) días que se concede para el efecto” **cuando lo correcto es:** “Para el efecto la entidad demandada esto es, EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE MOVILIDAD Y OBRAS PÚBLICAS, EPMMOP, pague el monto antes descrito [...]” (énfasis añadido).

19. El 15 de diciembre de 2021, mediante escrito, la EPMMOP informó al Tribunal Distrital que “se encuentra preparando con el accionante un acuerdo de pago [...]”.
20. El 21 de diciembre de 2021, el legitimado activo informó al Tribunal Distrital que “[u]na vez se haya suscrito el Acuerdo en mención, inmediatamente lo pondremos en conocimiento de sus Autoridades”.
21. El 7 de enero de 2022, el Tribunal Distrital otorgó a las partes procesales “el término de treinta días, con el objetivo de que [...] lleguen a un acuerdo con respecto al mandamiento de pago de la reparación económica”.⁷
22. El 4 de marzo de 2022, el legitimado activo informó al Tribunal Distrital que la EPMMOP “ha realizado la transferencia de USD \$ 786.406,45 a la cuenta 10257097 de BANECUADOR BP”. En consecuencia, solicitó que “cumplidas las formalidades de ley, se disponga la entrega de la referida reparación al accionante”.

⁶ En su decisión, el Tribunal Distrital puntualizó que “el cálculo de intereses realizado por la perito designada, no ha sido ordenado en la sentencia constitucional [...] la Sala, se limita a aceptar el valor del avalúo de inmueble”.

⁷ A partir de los recaudos procesales no se identifica que las partes procesales hayan arribado a acuerdo alguno.

23. Mediante auto de 10 de marzo de 2022, el Tribunal Distrital corrió traslado con el escrito de 4 de marzo de 2022 a la EPMMOP para que “dentro del término de tres días [...] se pronuncie en lo referente al pago”.
24. El 21 de marzo de 2022, el Tribunal Distrital dispuso, que la EPMMOP remita “la documentación debidamente certificada que justifique la transferencia realizada a BanEcuador”.
25. El 23 de marzo de 2022, la EPMMOP remitió al Tribunal Distrital una “copia certificada del detalle OPIS, de la transferencia bancaria realizada” a BanEcuador (“**entidad bancaria**”).
26. El 30 de marzo de 2022, el Tribunal Distrital dispuso que la entidad bancaria certifique el valor transferido por la EPMMOP y, posteriormente, lo transfiera a la cuenta del Tribunal Distrital.
27. El 20 de abril de 2022, el Tribunal Distrital dispuso al legitimado activo “acercarse [...] con el objeto de retirar la documentación necesaria con el fin de que se dé cumplimiento” a lo dispuesto en auto 18 de noviembre de 2021.
28. En auto de 26 de abril de 2022, el Tribunal Distrital manifestó que “ha sustanciado la reparación económica determinada en la acción de protección 17460-2020-01051, única competencia que tiene esta jurisdicción”.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

29. El 7 de enero de 2022, la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas EPMMOP (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de los autos de 18 de noviembre de 2021 y 3 de diciembre de 2021 (“**decisiones impugnadas**”). El proceso se identificó con el número 422-22-EP.
30. En auto de 29 de abril de 2022, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la demanda, en lo principal dispuso que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, presente su informe de descargo.⁸

⁸ El Tribunal estuvo conformado por los jueces Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz y, por la entonces jueza Carmen Corral Ponce.

31. El 3 de junio de 2022, los jueces del Tribunal Distrital presentaron su informe de descargo.
32. El 7 de julio de 2022, German Eduardo Idrovo Andrade presentó un escrito ante este Organismo en calidad de *amicus curiae*.⁹
33. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordoñez y José Luis Terán Suárez.
34. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió al juez José Luis Terán Suárez (“**juez sustanciador**”).
35. El 30 de julio de 2025, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

36. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191.2 de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Argumentos de las partes procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

37. Respecto al auto de 18 de noviembre de 2021, la entidad accionante alega que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, toda vez que:

[...] remitió toda la información y documentación, que serviría de sustento para que el perito realice en legal y debida forma el cálculo de la reparación económica; no obstante, la perito María Flores Sánchez, consideró únicamente la información y documentación aportada por la parte accionante, puesto que, el avalúo del bien inmueble que presentó la perito es exactamente el mismo que incluyó al proceso la parte accionante; y, que de manera apresurada lo considero (sic) el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo para la fijación del monto de reposición material en el auto de mandamiento de ejecución de 18 de noviembre de 2021.

⁹ German Eduardo Idrovo Andrade identificó su calidad de *amicus curiae* en el escrito antes mencionado.

38. En el mismo sentido, la entidad accionante afirma que el Tribunal Distrital inobservó “lo dispuesto en el auto de 07 de junio de 2021, en el que ordenó que la reparación económica deberá realizarse conforme lo prescrito en la sentencia No. 004-13-SAN-CC”.
39. Por otro lado, manifiesta que la acción de protección “deviene por la falta de pago por la ocupación del predio [...] dada por el año 1991, cuando la moneda de curso legal era el “sucre”, y, que la sentencia No. 011-16-SIS-CC, emitida por la Corte Constitucional [...] para estos casos” prevé la siguiente regla:
- b. 10- Cuando la determinación del monto por las particulares circunstancias del caso concreto resulte compleja, como acaece cuando la reparación corresponde a una vulneración ocurrida cuando el Ecuador utilizaba como moneda de curso legal el “sucre”. La autoridad jurisdiccional competente al momento de determinar el monto de reparación económica debe considerar: 1) La retención ilegítima de recursos económicos en razón de lo cual se deberán considerar los intereses sobre la base del valor del dinero en el tiempo; 2) El cambio de moneda adoptado en el Ecuador en el año 2000 y 3) El costo de la vida en los diferentes períodos, siendo necesaria la realización de un cálculo actuarial, que de ninguna manera se traduce en la simple liquidación con base a lo dispuesto en la Ley para la Transformación Económica del Ecuador.
40. En la misma línea, la entidad accionante agrega que, en el presente caso “en la elaboración y cálculo de la reparación económica, [la perito] consideró únicamente la información aportada por la parte accionante”. Sin embargo, no realizó referencia alguna “a los parámetros establecidos en la sentencia No. 0024-10-IS, como es el cambio de moneda”.
41. Asimismo, agrega que la perito ostenta la profesión de “contadora y auditora”. Por esta condición, a juicio de la entidad accionante, “le era imposible realizar y/o obtener el avalúo del predio [...] trabajo que debió haber sido realizado por un [...] experto en avalúo de bienes”.
42. Por otro lado, manifiesta que “el informe de la perito, determinó como reparación material el valor de USD. 2'081.747,39, monto [...] [que] consideró rubros por intereses, bajo el errado criterio de que la presente causa, es producto de un incumplimiento de sentencia”. Además, señala que, pese a haber impugnado el informe pericial “los señores Jueces del Tribunal, decidieron acoger de manera parcial dicho informe, mismo que está viciado de legalidad y absoluta parcialidad”.
43. Por último, la entidad accionante afirma que la decisión impugnada “inobservó la debida tutela judicial efectiva [...] causando un grave perjuicio económico [...] al no considerar jurisprudencia vinculante contenida en la sentencia 004-13-SAN-CC”.

44. Respecto al auto de 3 de diciembre de 2021, la entidad accionante cita normativa y jurisprudencia respecto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación y, acto seguido, arguye que:

44.1 El Tribunal Distrital, sin “razonamiento y argumento legal alguno” establece que “la reparación económica la deberá cumplir únicamente la [...] EPMMOP; vulnerando de esta manera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación”.

44.2 En el mismo sentido, afirma que, a su juicio, cuando el Tribunal Distrital manifestó la existencia de un lapsus calami vulneró “mi derecho de obtener una decisión debidamente motivada [...]”. Agrega que, la autoridad judicial “se extralimita en su accionar [...] y lo que es peor, llegó a determinar equivocadamente que la entidad demanda únicamente es la EPMMOP”.

44.3 Por último, señala que “el auto de 07 de diciembre de 2021, interrumpe y desvía el efecto inter partes de la sentencia, ya que se ha omitido señalar a la Municipalidad como entidad accionada”.

45. Además, señala que en las decisiones impugnadas “el Tribunal no observó [...] la debida tutela judicial, el debido proceso ni la seguridad jurídica” lo que, a su juicio, “violó [...] derechos constitucionales [...] causando graves perjuicios a mi representada, al haber aceptado y aprobado el valor por concepto de reparación económica”.

46. Con base en lo dicho, la entidad accionante solicita que se declare la vulneración de derechos y, se dejen sin efecto las decisiones impugnadas.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

47. En informe de 3 de junio de 2022, los jueces del Tribunal Distrital detallaron “los antecedentes y diligencias” realizadas en la presente causa. En lo principal arguyeron que:

47.1. El 18 de marzo de 2021, ingresó a su conocimiento “la petición realizada por [la Unidad Judicial] [...] en relación a la Reparación Económica planteada por Pedro Pablo Ortiz en contra de la [EPMMOP]”.

- 47.2. Agregan que, los jueces del Tribunal Distrital realizaron “el sorteo de una auxiliar de justicia [perito]” para “cumplir lo que dispone la regla jurisprudencial contenida en la sentencia No. 004-13-SAN-CC [...] para cuyo efecto se ha conferido el término de diez días para la presentación de informe pericial”.
48. Acto seguido, los jueces del Tribunal Distrital citan textualmente un fragmento de la decisión emitida en auto de 18 de noviembre de 2021. Posteriormente, aluden que “en escrito de 15 de diciembre de 2021” la EPMMOP pone en conocimiento de dicha magistratura que “se encuentra preparando conjuntamente con el legitimado activo [...] un acuerdo de pago respecto del valor ordenado [en el auto de 18 de noviembre de 2021]”.
49. Manifiestan que, “[a]l no existir un acuerdo entre partes, la entidad legitimada pasiva interpone Acción Extraordinaria de Protección”. Agrega que, “[a]l no interrumpirse la sustanciación de la reparación integral, por la interposición de la referida garantía”, el Tribunal Distrital dispuso que “se certifique a BanEcuador los valores cancelados por parte de la legitimada pasiva [EPMMOP]” para que se proceda con la cancelación del monto ordenado.
50. Por último, indican que una vez cumplida la certificación, el Tribunal Distrital dispuso que “[el] legitimado pasivo realice las gestiones necesarias [...] para el retiro de la papeleta de depósito con los valores asignados”.

4. Cuestión previa

51. La acción extraordinaria de protección fue presentada en contra de los autos de 18 de noviembre de 2021 y 3 de diciembre de 2021 emitidos por el Tribunal Distrital en un proceso de cuantificación de la reparación económica. Al ser autos dictados a propósito de la fase de ejecución de una sentencia expedida en el marco de una garantía jurisdiccional, corresponde analizar si estos son o no objeto de una acción extraordinaria de protección.
52. Según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de la autoridad judicial.

53. En la sentencia 1502-14-EP/19, esta Corte puntualizó los requisitos que debe cumplir un auto para ser considerado definitivo y que pueda ser objeto de una acción extraordinaria de protección, de la siguiente forma:

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

54. Ahora bien, la sentencia 011-16-SIS-CC estableció que los autos que determinen el monto de reparación en fase de ejecución de garantías jurisdiccionales son objeto de la acción extraordinaria de protección. Sin embargo, en la sentencia 1707-16-EP/21, la Corte Constitucional estableció que estos autos no son objeto de acción extraordinaria de protección a menos que generen un gravamen irreparable. Es decir que, cuando se vulneren derechos constitucionales de forma directa e inmediata y tales vulneraciones no puedan ser reparadas a través de otro mecanismo procesal.¹⁰
55. Ahora bien, respecto al auto de 18 de noviembre de 2021, la entidad accionante alega, principalmente, que el Tribunal Distrital inobservó reglas jurisprudenciales desarrolladas en la sentencia 011-16-SIS-CC relativas al cálculo de reparación económica. Estos cargos, de ser procedentes, podrían configurar una vulneración de derechos constitucionales y, al no cuestionar la falta de ejecución o la ejecución defectuosa de la decisión, no podrían ser conocidos mediante una acción de incumplimiento.¹¹ En virtud de lo expuesto, el auto de 18 de noviembre de 2021 es susceptible de ser impugnado a través de una acción extraordinaria de protección.
56. Por otro lado, respecto al auto de 3 de diciembre de 2021, esta Corte no identifica una razón específica que permita inferir que dicha decisión genera una afectación de derechos constitucionales que pueda devenir en un gravamen irreparable. La entidad accionante alegó que el auto impugnado vulneró sus derechos al no desarrollar razonamiento alguno para reformar el auto de mandamiento dictado en el proceso. Sin embargo, esta Corte observa que en el auto impugnado el Tribunal Distrital identificó un *lapsus calami* a partir del cual reformó parcialmente la decisión. En consecuencia, este Organismo advierte que el auto impugnado no es objeto de acción extraordinaria de protección.

¹⁰ CCE, sentencia 1707-16-EP/21, 30 de junio de 2021, párr. 25.

¹¹ CCE, sentencia 1707-16-EP/21, 30 de junio de 2021, párr. 29.

5. Planteamiento y formulación del problema jurídico

57. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por los accionantes,¹² en contra de la decisión impugnada dentro de la acción. Al respecto, la Corte ha puntualizado que, para identificar un argumento claro y completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, se debe verificar que este contenga **(i)** una tesis o conclusión, **(ii)** una base fáctica y **(iii)** una justificación jurídica.¹³ Este Organismo recuerda que no es su labor analizar lo correcto o incorrecto de una decisión judicial, sino solamente pronunciarse respecto a las vulneraciones de derechos constitucionales que se originen en la decisión judicial impugnada.¹⁴
58. En los cargos desarrollados en los párrafos 37, 38, y 43, la entidad accionante alega que el Tribunal Distrital inobservó la regla desarrollada en la sentencia 004-13-SAN-CC.¹⁵ La entidad accionante cuestiona las actuaciones realizadas por la perito de la causa. En lo principal, alude en la elaboración del informe pericial solo se tomaron en cuenta los documentos aportados por el legitimado activo en el proceso de origen. En consecuencia, al no aludir actuaciones judiciales –respecto al Tribunal Distrital– esta Corte a pesar de realizar un esfuerzo razonable, no formulará un problema jurídico al respecto.
59. En los párrafos 39 y 40, la entidad accionante argumentó que se inobservó la regla b.10 desarrollada en la sentencia 011-16-SIS-CC respecto a los parámetros que deberán observarse en procesos de cálculo de reparación económica en lo que el cálculo se torne complejo por el cambio de moneda legal y vigente –sucre– e identificó dicha regla. En consecuencia, y considerando que en ocasiones previas este Organismo ha analizado la inobservancia de precedentes por medio del derecho a la seguridad jurídica, en aplicación del principio *iura novit curia*, los cargos se analizarán por medio del siguiente problema jurídico: **¿El Tribunal Distrital vulneró el derecho a la**

¹² CCE, sentencia 2405-16-EP/21, 4 de agosto de 2021, párr. 14.

¹³ *Ibid.*, párr. 18. Respecto de estos requisitos a puntualizado su entendimiento conforme a lo siguiente: **(i)** una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; **(ii)** una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, **(iii)** una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma directa e inmediata.

¹⁴ CCE, sentencia 420-18-EP/23, 1 de marzo de 2023, párr. 18.

¹⁵ La regla citada fue la siguiente: “b). - Informe pericial. - El perito elaborará el informe pericial sobre la base de la documentación presentada por las partes procesales y la que conste del expediente constitucional. En el caso en que solo una de las partes presente documentación, el perito utilizará únicamente la información que conste de la documentación presentada y la contenida en el expediente constitucional...”

seguridad jurídica al inobservar la regla b.10 desarrollada en la sentencia 011-16-SIS-CC?

60. Ahora bien, respecto a los párrafos 41 y 42, este Organismo advierte que la entidad accionante cuestiona la designación de la perito y el informe realizado por dicho profesional, además, cuestiona que el Tribunal Distrital haya acogido el informe a pesar de las impugnaciones interpuestas. Sin embargo, no desarrolla una justificación que permita advertir cómo los actos antes mencionados vulneraron sus derechos. En consecuencia, no identifica un cargo mínimamente completo y, a pesar de realizar un esfuerzo razonable esta Corte no formulará ningún problema jurídico al respecto.
61. En el mismo sentido, en el cargo desarrollado en el párrafo 45, la entidad accionante se limitó a señalar que se vulneraron varios derechos constitucionales. No obstante, este Organismo no identifica que se haya desarrollado un argumento mínimamente completo. Es así que, a pesar de realizar un esfuerzo razonable esta Corte no formula ningún problema jurídico al respecto.

6. Resolución del problema jurídico**6.1. ¿El Tribunal Distrital vulneró el derecho a la seguridad jurídica al inobservar la regla b.10 desarrollada en la sentencia 011-16-SIS-CC?**

62. El artículo 82 de la Constitución recoge el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
63. Este Organismo en la sentencia 011-16-SIS-CC, desarrolló consideraciones adicionales respecto al trámite a seguir en los procesos para ejecución de reparación económica ante la jurisdicción contencioso administrativa, entre ellas, la regla b.10. Estas consideraciones adicionales no formaron parte de la *ratio decidendi* del caso en cuestión.¹⁶ De esto se desprende que no se pueden considerar como un precedente judicial en sentido estricto en los términos de la sentencia 109-11-IS/20.
64. No obstante, en ocasiones previas, este Organismo ha tratado a las mencionadas consideraciones como reglas jurisprudenciales vinculantes.¹⁷ Toda vez que,

¹⁶ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 20.

¹⁷ CCE, sentencia 1707-16-EP/21, 30 de junio de 2021; sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022; sentencia 40-15-IS/20, 12 de agosto de 2020; sentencia 121-20-EP/24, 31 de enero de 2024 y sentencia 1238-21-EP/23, 19 de abril de 2023.

constituyen una “interpretación conforme y condicionada con efectos erga omnes del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”. En consecuencia, en la presente sentencia la regla b.10 será considerada una regla jurisprudencial vinculante.

65. La entidad accionante alegó que, la acción de protección devino por “la falta de pago por la ocupación del predio [del legitimado activo] [...] cuando la moneda de curso legal era el sucre”. Alude que, para los casos en los que se configura esta particularidad, la sentencia 011-16-SIS-CC prevé una regla jurisprudencial que, a su juicio, fue inobservada en el presente caso.

66. La regla b.10 se estableció en los siguientes términos:

b.10 Cuando la determinación del monto por las particulares circunstancias del caso concreto resulte compleja, como acaece cuando la reparación corresponde a una vulneración ocurrida cuando el Ecuador utilizaba como moneda de curso legal el "sucre". La autoridad jurisdiccional competente al momento de determinar el monto de reparación económica debe considerar: 1) La retención ilegítima de recursos económicos en razón de lo cual se deberán considerar los intereses sobre la base del valor del dinero en el tiempo; 2) El cambio de moneda adoptado en el Ecuador en el año 2000 y 3) El costo de la vida en los diferentes períodos, siendo necesaria la realización de un cálculo actuarial, que de ninguna manera se traduce en la simple liquidación con base a lo dispuesto en la Ley para la Transformación Económica del Ecuador.

67. En el caso concreto, a partir de los recaudos procesales este Organismo advierte que:

67.1 En auto de 7 de junio de 2021, el Tribunal Distrital designó a la perito de la causa y ordenó que remita su informe. El Tribunal Distrital puntualizó que para la elaboración del mencionado informe deberá observar las reglas desarrolladas en las sentencias 004-13-SAN-CC y 011-16-SIS-CC.

67.2 La perito, en informe de 21 de septiembre de 2021, afirmó que “los aspectos a considerar en la [...] liquidación se basan en la sentencia 11-16-SIS-CC” y, adicionalmente detalló los parámetros que su juicio se deprenen de dicha sentencia.¹⁸

¹⁸ La perito señaló los siguientes parámetros: “1.- La retención ilegítima de recursos económicos sufrida por la persona beneficiaria, en razón de lo cual se deberán considerar los intereses sobre la base del valor del dinero en el tiempo. 2.- El cambio de moneda adoptado en el Ecuador en el año 2000, mediante el cual se sustituyó el “sucre” como moneda de curso legal y se adoptó el “Dólar de los Estados Unidos de América”. 3.- El costo de vida en los diferentes períodos, es decir el correspondiente a los años en que se retuvieron los recursos económicos de la persona beneficiaria deben ser considerados en valor presente, siendo necesaria la realización de un cálculo actuarial, que de ninguna manera se traduce en la simple liquidación con base en lo dispuesto en la Ley para la Transformación Económica del Ecuador”.

- 67.3. En el desarrollo del informe, la perito arguyó que los montos a calcularse se relacionan con la “vulneración del derecho a la propiedad privada”; y el “daño producido por el tiempo que no pudo disponer del área [de su propiedad]”.
- 67.4. Respecto a la vulneración del derecho a la propiedad, la perito vinculó el cálculo con la retención ilegítima de recursos económicos y determinó el monto a cancelar en USD 1.891.491,56.¹⁹
- 67.5. En relación al daño producido por el tiempo que no pudo disponer del área, la perito arguyó que los montos observaran “el cambio de moneda adoptado en [E]cuador en el año 2000; y el costo de la vida en los diferentes períodos”. A partir de dichos criterios determinó como monto a cancelar el valor de **USD 190.255,83** por concepto de “**daño producido por el tiempo en que [el legitimado activo] no pudo disponer de su propiedad**”.
- 67.6 Con base en los argumentos detallados en los párrafos precedentes, la perito concluyó que “la [...] liquidación se mantiene en [...] (USD 2.081.747,39)” valor que se compone por: **1)** USD. 1.891.491,56 por concepto de vulneración al derecho a la propiedad y, **2)** USD. 190.255,83 por concepto de daño producido por el tiempo que el legitimado activo no pudo disponer de su propiedad.
68. Ahora bien, en auto de 18 de noviembre de 2021, el Tribunal Distrital “se limita a aceptar el valor del avalúo del inmueble” y, determinó lo siguiente:
- [...]dispone a la entidad demandada Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas “EPMOP” el pago de: **SETECIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS SEIS CON 45/100, DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA (USD 786.406,45)**, por concepto de REPARACIÓN ECONÓMICA, desglosada de la siguiente manera: **1)** USD 596.150,63 correspondiente al justo precio por el predio con base en el avalúo comercial actualizado; **2)** USD 190.255,83 correspondiente al rubro por concepto del daño producido por el tiempo que no pudo disponer del área de propiedad
69. A partir de lo detallado, esta Corte advierte que el Tribunal Distrital, en auto de 18 de noviembre de 2021, observó los parámetros desarrollados en la regla b.10 de la sentencia 011-16-SIS-CC. En particular este Organismo verifica que: i) el Tribunal Distrital designó a la perito de la causa y, en dicho acto, señaló a la sentencia 011-16-SIS-CC como parámetro para el desarrollo de informe pericial, ii) analizó el informe

¹⁹ El valor determinado comprende: 1) USD. 596.150,63 por concepto de avalúo por metro cuadrados y, 2) USD. 1.295.340,92 correspondiente al valor por interés.

pericial presentado, en el cual se aplicaron los parámetros referentes al cambio de moneda y, por último, iii) aceptó los criterios del informe pericial –salvo el cálculo de intereses–²⁰ con base en los cuales determinó el monto de reparación económica.

70. En consecuencia, esta Corte no identifica una vulneración a la seguridad jurídica por inobservancia de la regla b.10 desarrollada en la sentencia 011-16-SIS-CC.

7. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **422-22-EP**.
2. Devolver el expediente conforme fue remitido a esta Corte.
3. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

²⁰ El Tribunal Distrital únicamente puntualizó que “el cálculo de intereses realizado por la perito designada, no ha sido ordenado en la sentencia constitucional según lo descrito en el numeral que antecede, ni tampoco fue parte de las pretensiones del actor en su demanda. De ahí que la Sala, se limita a aceptar el valor del avalúo de inmueble”.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 07 de agosto de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

42222EP-8214f



Caso Nro. 422-22-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 459-22-EP/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 04 de septiembre de 2025

CASO 459-22-EP

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

SENTENCIA 459-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada contra un auto de abandono dictado en la fase de apelación de un juicio de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio. En lo esencial, se verificó la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, por haberse declarado el abandono en un proceso en el que estaba involucrada una persona adulta mayor y con discapacidad.

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de febrero de 2021, los cónyuges Mario Fernando Mendoza Correa y Mirella del Rosío San Lucas Villao (“actores”), presentaron una demanda de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santa Elena (“**GAD de Santa Elena**”).¹
2. En providencia de 7 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santa Elena, de la provincia de Santa Elena (“**Unidad Judicial**”), convocó a las partes a la audiencia preliminar a fin de que comparezcan —vía telemática— el 10 de septiembre de 2021. Por solicitud de los actores, quienes alegaron la imposibilidad de comparecer a la audiencia antedicha por razones médicas, la Unidad Judicial, en providencia de 15 de septiembre de 2021, difirió la audiencia para el 27 de septiembre de 2021, a las 10h00.²
3. El 27 de septiembre de 2021, a las 09h11, los actores pidieron que se señale nuevos día y hora para la audiencia preliminar en razón del reposo médico otorgado a su abogado patrocinador.

¹ Proceso 24331-2021-00139. Los actores alegaron que desde marzo de 1983 son poseedores de un terreno de 24.36 hectáreas y piden que se declare la prescripción a su favor.

² Según consta a fjs. 137-138 del expediente de primer nivel, en el acta que contiene el resumen de la audiencia preliminar de 10 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial instaló la misma y resolvió su diferimiento.

4. El 27 de septiembre de 2021, a las 10h00, se instaló la audiencia preliminar y se verificó la inasistencia del abogado defensor de la parte actora.³ En consecuencia, se declaró el abandono de la causa, lo cual fue notificado a las partes a través del auto escrito de 27 de septiembre de 2021, en el que también se ordenó al abogado de la parte actora el pago de una multa de \$ 100,00. Frente a esta decisión, los actores interpusieron recurso de apelación.
5. El 29 de octubre de 2021, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena (“**Corte Provincial**”) convocó la audiencia de apelación para el 22 de noviembre de 2021. En esa fecha, según consta del acta, previo a instalar la audiencia, se constató la inasistencia de los actores y la presencia de su abogado defensor sin la procuración judicial respectiva. Por lo tanto, con fundamento en el artículo 87 numeral 1 del COGEP,⁴ la Corte Provincial declaró el abandono del recurso; lo cual fue notificado a las partes mediante auto de mayoría de 23 de noviembre de 2021.⁵
6. Posteriormente, los actores solicitaron que se deje sin efecto el auto de mayoría precitado y el auto de abandono de primer nivel; lo cual fue negado por la Corte Provincial mediante auto de 25 de noviembre de 2021.⁶
7. El 17 de diciembre de 2021, Mario Fernando Mendoza Correa y Mirella del Rosío San Lucas Villao (“**accionantes**”) presentaron acción extraordinaria de protección en contra del auto de 23 de noviembre de 2021.
8. Por sorteo electrónico de 09 de marzo de 2022, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

³ A fojas 144 del expediente de primer nivel, consta la siguiente razón sentada por el secretario de la Unidad Judicial: “RAZÓN.- Siento como tal y en mi calidad de secretario de la Unidad Judicial Civil Con sede en el Cantón Santa Elena, pongo en su conocimiento el escrito presentado el 27 de septiembre del 2021, las 09H11 que me ha sido dejado en el escrito por parte del gestor de archivo y que lo recibo en este momento a las 10h35 una vez que he salido de la audiencia preliminar dentro de la presente causa; y, entregado el día de hoy 27 de septiembre del 2021 a las 10h47 para su conocimiento y/o proveimiento.- Lo que comunico para los fines de ley. Certifico. - Santa Elena, Septiembre 27 del 2021 [...]”.

⁴ COGEP, art. 87.- [...]: En caso de inasistencia de las partes se procederá de acuerdo con los siguientes criterios: 1. Cuando quien presentó la demanda o solicitud no comparece a la audiencia correspondiente, su inasistencia se entenderá como abandono.

⁵ La jueza provincial Rosario Franco Jaramillo señaló en su voto salvado que, de conformidad con el artículo 247, numeral 1, es improcedente dictar el auto de abandono del recurso de apelación “por encontrarse involucrado de manera directa el derecho de una persona adulta mayor” [el actor Mario Fernando Mendoza Correa].

⁶ La Corte Provincial, en lo esencial, señaló que el COGEP no prevé la figura de “dejar sin efecto” una decisión.

9. El 03 de junio de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁷ admitió a trámite la acción presentada y solicitó a la Corte Provincial que presente su informe de descargo, lo que fue cumplido el 24 de junio de 2022.
10. En auto de 01 de mayo de 2025, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

11. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 58 al 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Pretensión y fundamentos de la acción

12. Los accionantes alegan la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82).
13. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, señalan que el artículo 247 del Código Orgánico General de Procesos y la resolución 04-2018⁸ de la Corte Nacional de Justicia establecen que no procede la declaratoria de abandono de la causa cuando estén involucrados adultos mayores o personas con discapacidad, como ocurre con el accionante, Mario Fernando Mendoza Correa, quien es adulto mayor y tiene discapacidad.
14. Alegan que se les privó del derecho a la defensa al no permitirles su asistencia a una nueva audiencia de apelación, ya que no pudieron ser escuchados para “alegar” la improcedencia del abandono dictado en primer nivel. Señalan que la Corte Provincial debió convocar a una nueva audiencia de apelación “por cuanto existe norma expresa

⁷ Conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Ali Lozada Prado y el exjuez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

⁸ Esta Corte nota que esta resolución no tiene relación con la presente causa, dado que en esta, según su artículo 1, se determinó que: “[e]n los procesos sumarios cuya pretensión principal sea la fijación de pensión alimenticia de niñas, niños, adolescentes o personas con discapacidad, la inasistencia a la audiencia única de el o la accionante o de ninguna de las partes, obligará a la o el juzgador competente, a emitir inmediatamente un auto interlocutorio ratificando la pensión provisional fijada en el auto de calificación de la demanda, la que se mantendrá vigente mientras no sea modificada”.

constitucional de protección de los adultos mayores y discapacidad y la misma ley de procedimiento civil dispone la prohibición de declarar el abandono”.

15. Sobre la base de lo anterior, alegan también la vulneración de la seguridad jurídica; violación que, aseguran, les afectará de por vida, ya que perderán “la oportunidad de demostrar los fundamentos de [su] petición inicial”.
16. Como pretensión, los accionantes solicitan que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de sus derechos;⁹ y, que previo sorteo, otros jueces conozcan y resuelvan su recurso de apelación.

3.2. Argumentos de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena

17. Los jueces provinciales que dictaron el auto impugnado de mayoría, manifiestan que la Corte Provincial de Justicia del Guayas, por la falta de unidad de criterios jurisdiccionales, elevó a consulta de la Corte Nacional de Justicia el conocimiento del recurso de apelación conforme al artículo 260 del COGEP, respecto de la sola comparecencia del abogado de la parte recurrente sin acompañar o sin contar con el poder conforme lo exige el numeral 1 del Art. 86 ibídem. Y que, mediante, criterio no vinculante de 12 de abril de 2019, la Corte Nacional de Justicia respondió que:

A la audiencia para resolver sobre la apelación prevista en el Art. 260 del COGEP deberá comparecer personalmente la parte apelante o por alguno de los medios permitidos en el Art. 86 ibídem. En caso de comparecer solamente el abogado patrocinador, no es posible permitir su intervención o posterior ratificación, sino que deberá procederse según lo dispuesto en los Arts. 87.1 y 249 del COGEP [énfasis del texto original fue eliminado].

18. De igual manera, los jueces provinciales señalan que “el abandono que contempla el Art. 87 del Código Orgánico General de Procesos, va dirigido en función de la falta de comparecencia a [a]udiencia, hecho que no tiene que confundirse con la [i]nstitución del [a]bandono dispuesto en el Art. 245 y su improcedencia prevista el Art. 247 ibídem”.
19. Por lo tanto, concluyen que no puede existir la vulneración de derechos alegada porque el abandono previsto en el artículo 87 del COGEP procede ante la inasistencia a la audiencia convocada y no por la falta de cumplimiento de una gestión útil para la prosecución de la causa.

⁹ En las pretensiones de su demanda, la parte accionante solicita “se declare la vulneración del derecho constitucional de la Tutela Jurídica y a la Defensa, previstos en los artículos 75 y numeral 1 y letra a del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, en lo esencial, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.¹⁰ Asimismo, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹¹
21. Con relación a los cargos vinculados a la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, sintetizados en los párrafos 13-15 *supra*, esta Corte observa que aquellos se refieren a una supuesta inobservancia de la norma procesal que prevé la improcedencia del abandono en procesos en los que se discuten derechos de adultos mayores, contenida en el artículo 247 numeral 1 del COGEP, lo que originó, en consecuencia, la vulneración del derecho de los accionantes a la seguridad jurídica. Así, por cuanto este argumento está relacionado con la posible trasgresión de una regla procesal vinculada al ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, esta Corte, con fundamento en el principio *iura novit curia*,¹² considera pertinente abordarlo a partir de la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes. Por consiguiente, se formula exclusivamente el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la Sala Provincial el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes al haber declarado el abandono del recurso, inobservando el artículo 247 numeral 1 del COGEP?

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿Vulneró la Sala Provincial el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes al haber declarado el abandono del recurso, inobservando el artículo 247 numeral 1 del COGEP?

22. El numeral 1 del artículo 76 de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. Esta es una garantía impropia del debido proceso cuya vulneración se configura cuando existe:

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

¹¹ *Ibid.*, párrs. 17-18.

¹² LOGJCC: “Art. 4.- Principios procesales. - La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: [...] 13. *Iura novit curia*. - La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional.”

(1) la violación de una regla de trámite y (2) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso, entendido este como el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho.¹³

23. En la presente causa, los accionantes alegan la inobservancia del numeral 1 del artículo 247 del COGEP y, por su parte, la Corte Provincial asegura que las causales de improcedencia previstas en el artículo 247 del COGEP no son aplicables al caso pues en el proceso de origen se dictó el abandono sobre la base del artículo 87 numeral 1 del COGEP.
24. Cabe mencionar que en la sentencia 433-18-EP/23, dictada en el contexto de una acción extraordinaria de protección presentada contra un auto que declaró el abandono por falta de comparecencia de la entidad accionante a la audiencia preliminar convocada, se planteó un problema jurídico similar al del presente caso. La entidad accionante, en aquel caso, había alegado que, en virtud del artículo 247 del COGEP, la declaratoria de abandono resultaba improcedente, ya que, a esa fecha, dicho artículo prohibía la declaratoria del abandono en causas iniciadas por las instituciones del Estado. Al respecto, la Corte Constitucional señaló que “los órganos de la justicia ordinaria han tenido varias formas de interpretar la aplicación del artículo 247 del COGEP”,¹⁴ por lo que “no le correspond[ía] determinar cuál es la más adecuada en el marco de una acción extraordinaria de protección”.¹⁵
25. No obstante, tal como lo analizó este Organismo en la sentencia 1617-20-EP/24 (en la que se trató la improcedencia del abandono en causas en las que se discuta derechos laborales de los trabajadores), en el presente caso, se evidencia una tensión entre la declaratoria de abandono y la protección reforzada de los derechos de las personas adultas mayores y con discapacidad. Del expediente, esta Corte constata que a la fecha de la declaratoria de abandono del recurso de apelación, el accionante Mario Fernando Mendoza Correa constaba en el proceso como una persona discapacitada y adulta mayor.¹⁶ Por ende, a fin de verificar el cumplimiento del requisito (1) indicado en el párrafo 22 *ut supra*, la Corte analizará si la Corte Provincial inobservó la causal de improcedencia del abandono contenida en el artículo 247 numeral 1 del COGEP, al

¹³ CCE, sentencia 1016-19-EP/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 18.

¹⁴ Según la Corte, una de ellas habría estado “encaminada a señalar que no es aplicable el artículo 247 cuando se trate de la deserción de la causa o de los recursos, cuyo efecto es el abandono por falta de comparecencia a audiencias”. La otra habría estado “encaminada a señalar que es aplicable a todo tipo de abandono, entre los cuales está la falta de comparecencia a audiencias, con una excepción, esto es, la procedencia del abandono ante la reiterada inasistencia a la diligencia de acuerdo a cada caso concreto”.

¹⁵ CCE, sentencia 433-18-EP/23, 4 de mayo de 2023, párr. 30.

¹⁶ Ver, cédula del accionante (foja 60 del expediente de primer nivel).

haberlo declarado por la falta de comparecencia de los accionantes a la audiencia de apelación.

26. Ahora bien, para iniciar el análisis, es necesario mencionar que la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos,¹⁷ reformó el artículo 247 del COGEP y, desde su publicación, el abandono no puede ser declarado –entre otras– en las causas “en las que estén involucrados los derechos de las niñas, niños y adolescentes, incapaces, **adultos mayores y personas con discapacidad**” [énfasis añadido].
27. Sobre aquello, esta Magistratura señaló que la norma que prohíbe la declaratoria del abandono en casos en los que estén involucrados derechos de adultos mayores y también de personas con discapacidad se debe a que estas causas tienen como fundamento la existencia de “intereses constitucionalmente relevantes, derivados de las relaciones jurídicas generalmente ‘asimétricas’ de las que surgen estos conflictos y controversias”.¹⁸
28. En este punto, esta Corte considera necesario resaltar que el artículo 35 de la Constitución establece que las personas adultas mayores y las personas con discapacidad tienen derecho a recibir “atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado”. Según el artículo 36 ibídem se considera adultos mayores a quienes hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad. Así, las entidades estatales y, en particular, los órganos jurisdiccionales están obligados a garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, especialmente por su potencial vulnerabilidad social, económica y física frente a otros grupos etarios. Por lo que, este Organismo considera que la improcedencia del abandono en las causas en las que se discutan sobre los derechos de personas adultas mayores responde a un mandato constitucional de protección reforzada a su favor; el cual exige, entre otros, la adopción de ciertas medidas normativas que aseguren el ejercicio efectivo de sus derechos en los procesos judiciales.
29. Por otro lado, la atención prioritaria y protección reforzada de las personas con discapacidad se fundamenta en la situación de vulnerabilidad y los factores de riesgo y exclusión que enfrentan en diversos ámbitos de la sociedad, como sucede con los obstáculos para acceder a la educación, trabajo, participación, justicia, salud y otros.¹⁹ De ahí que, las distintas instituciones del Estado están obligadas a “crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se

¹⁷ Su vigencia inició con su publicación en el Registro Oficial Suplemento 517, de 26 de junio de 2019.

¹⁸ CCE, dictamen 2-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párr. 142.

¹⁹ CCE, sentencia 1504-19-JP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 71.

encuentran en mayor riesgo de ser discriminados”.²⁰ Ello implica la necesidad de adoptar medidas especiales ya sea de carácter legislativo, administrativo, de política pública, mecanismos de protección judicial, entre otros, con el fin de atender las necesidades particulares de protección, y reducir los obstáculos o barreras que limitan el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, así como para eliminar la discriminación contra estas personas.²¹

30. Ahora bien, el artículo 245 del COGEP se refiere a la procedencia del abandono en primera instancia, en segunda instancia y en casación. Es decir, contiene tanto las hipótesis de abandono del proceso, como las del recurso. Por su parte, el artículo 247 numeral 1, previsto en el mismo capítulo y título, establece la improcedencia de la declaratoria de abandono a las causas en las que se discutan los derechos de las personas adultas mayores y personas con discapacidad. Esto, sin especificar si dicha causal es aplicable únicamente al abandono del proceso o a todo tipo de abandono —de la causa y del recurso, por falta de impulso o por falta de comparecencia a audiencias—. En consecuencia, como lo determinó previamente esta Corte, al no identificarse una excepción expresamente establecida, debe entenderse que la causal mencionada es aplicable tanto al abandono del proceso como al abandono del recurso.²²
31. En el caso de un recurso, la declaratoria de abandono, sea por falta de comparecencia a la audiencia o por falta de impulso de la causa, de conformidad con el artículo 249 del COGEP, tiene como consecuencia que se tendrá por desistido el recurso y por firme la resolución recurrida. Esto conlleva que, una vez declarado el abandono —por cualquiera de las causas antedichas—, la parte recurrente queda desprovista de la posibilidad de que la decisión impugnada sea revisada por un tribunal superior.²³
32. En consecuencia, la Corte concluye que la causal de improcedencia de la declaratoria de abandono prevista en el artículo 247 numeral 1 del COGEP es aplicable a los casos de falta de comparecencia a la audiencia de fundamentación del recurso, cuando quien lo ha promovido es la persona adulta mayor y/o discapacitada y, de manera general, en los procesos en los que se discuten derechos de personas adultas mayores y de personas con discapacidad. Esto, sin perjuicio de las sanciones que correspondan de conformidad con los artículos 26, 130 numeral 9 y 131 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

²⁰ Corte IDH, Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina, Sentencia de 31 de agosto de 2012, párr. 267.

²¹ *Ibid.*, párr. 74.

²² CCE, sentencia 1617-20-EP/24, 09 de mayo de 2024, párr. 36.

²³ *Ibid.*, párr. 37.

33. A partir de lo señalado, la Corte verifica que, en el presente caso, la Corte Provincial declaró el abandono del recurso de apelación, sobre la base del artículo 87 numeral 1 del COGEP, por la falta de comparecencia de la parte actora a la audiencia, en inobservancia de la regla de trámite relativa a la improcedencia de la declaratoria de abandono en los procesos en los que se discuten derechos de personas adultas mayores y de personas con discapacidad, ya que no tomó en cuenta que el accionante, Mario Fernando Mendoza Correa, a la época, superaba los 65 años de edad y es discapacitado, tal como se indicó en el párrafo 25 *ut supra*.
34. Una vez que se ha verificado el requisito (1), esto es la violación de una regla de trámite, la Corte revisará si aquello ocasionó la vulneración del principio del debido proceso, es decir, si el requisito (2) señalado en el párrafo 22 *ut supra* se cumple en el presente caso.
35. Para tal efecto, conviene revisar los efectos de la declaratoria de abandono del recurso. Así, el artículo 249 del COGEP establece:

Si se declara el abandono en segunda instancia o en el recurso extraordinario de casación, se tendrá por desistida la apelación o dicho recurso y por firme la resolución recurrida, y se devolverán las actuaciones al tribunal o a la judicatura de donde procedieron [énfasis añadido].

36. En consecuencia, cuando la Corte Provincial declaró el abandono del recurso de apelación quedó en firme el abandono dictado en la primera instancia. Esto conllevó que los accionantes no reciban una decisión de fondo respecto de su apelación y que se consolide la decisión de instancia, sin posibilidad de que sea revisada. De modo que, se vio afectada la garantía del debido proceso a recurrir.
37. Sobre esto, la Corte ha señalado que una decisión judicial debe poder revisarse por una autoridad judicial de nivel jerárquicamente superior a la que la dictó, con el fin de corregir posibles errores por parte de la autoridad inferior”.²⁴ Y, si bien el derecho a recurrir no es absoluto, sus limitaciones “deben responder a la necesidad de garantizar los derechos constitucionales y no deben afectar el núcleo esencial del derecho a recurrir”.²⁵
38. Por lo indicado, dado que el abandono del recurso de apelación fue declarado en contra de las normas del COGEP que prevén su improcedencia, su declaratoria provocó un obstáculo irrazonable para que los recurrentes obtengan una decisión de fondo sobre el recurso planteado. Por consiguiente, se vulneró, a su vez, el derecho al debido

²⁴ CCE, sentencia 591-21-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 30.

²⁵ CCE, sentencia 265-18-EP/23, 12 de abril de 2023, párr. 36.

proceso en la garantía del derecho a recurrir y con ello se verifica la ocurrencia del requisito (ii) mencionado en el párrafo 22 ut supra.

39. Por lo expuesto, se determina que la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos del accionante Mario Fernando Mendoza Correa. En consecuencia, corresponde dejar sin efecto el auto de abandono del recurso de apelación —impugnado— y ordenar que un nuevo tribunal conozca el recurso de apelación interpuesto contra el auto de abandono de la primera instancia. Esto, sin perjuicio de que los efectos procesales de aquello alcanzan de igual manera a su cónyuge, Mirella del Rosío San Lucas Villao, dado que también es parte procesal en el juicio de origen, en el que se discute —en beneficio de ambos— la prescripción adquisitiva de dominio de un bien inmueble.
40. Por último, esta Corte considera importante señalar que, aun cuando existen normas como las analizadas en el presente caso, que tienen como fin tutelar los derechos de grupos vulnerables, como adultos mayores y/o personas con discapacidad, esto no significa que estas personas y/o sus abogados no tengan la obligación de cumplir con las normas de procedimiento vinculadas a la comparecencia válida a las audiencias y/o demás normas que rigen los procesos judiciales. De igual manera, lo anterior no excluye su deber de actuar bajo el principio de buena fe y lealtad procesal; recordándoles que los jueces y juezas pueden ejercer sus facultades coercitivas para sancionar todo modo de abuso de derecho y el retardo indebido de la litis.²⁶

6. Decisión

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

1. **Aceptar** parcialmente la acción extraordinaria de protección 459-22-EP.
2. **Declarar** la vulneración del derecho constitucional de Mario Fernando Mendoza Correa al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.
3. **Dejar sin efecto** el auto dictado el 23 de noviembre de 2021 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena.

²⁶ Ver, artículos 26 y 130 del Código Orgánico de la Función Judicial.

4. **Disponer** que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena conozca el recurso de apelación en la causa 24331-2021-00139.
5. **Ordenar** que el Consejo de la Judicatura difunda el contenido de esta sentencia entre las judicaturas del país dentro del término de diez días contados a partir de la notificación de la presente sentencia. El Consejo de la Judicatura deberá informar a este Organismo sobre el cumplimiento integral de esta medida dentro del término de diez días contados a partir del vencimiento del término para su cumplimiento.



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**
Validar únicamente con FirmaBC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional José Luis Terán Suárez, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

45922EP-83695



Caso Nro. 459-22-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1208-22-EP/25

Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 07 de agosto de 2025

CASO 1208-22-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA 1208-22-EP/25**

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de segunda instancia dictada en el marco de una acción de protección, al encontrar que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque no existe deficiencia motivacional.

1. Antecedentes procesales

1. El 08 de noviembre de 2021, Wendy Janeth Jaramillo Ponce presentó una acción de protección en contra de la Contraloría General del Estado (“CGE”), el Ministerio de Trabajo (“MDT”) y la Procuraduría General del Estado (“PGE”). Impugnó la resolución del sumario administrativo que dispuso la desvinculación de su cargo.¹ El proceso fue signado con el número 15281-2021-00963.
2. Con sentencia de 22 de diciembre de 2021, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tena, provincia del Napo (“Unidad Judicial”), negó la acción de protección.²

¹ En su demanda, la accionante señaló que ingresó a laborar en la CGE a partir del 01 de agosto de 2017. Luego de ser reintegrada a su cargo por disposición de una sentencia de acción de protección, el 06 de febrero de 2020, se le entregó la notificación 0776-CNTH-UCED-2020, haciéndole conocer la “Evaluación de Desempeño del año 2019”, con una calificación de 50,25% equivalente a INSUFICIENTE. Frente a ello, solicitó ser reconsiderada y subió a 56,25 que es también INSUFICIENTE. La accionante indicó que, durante el año 2020, fue objeto de tres evaluaciones: la primera en el periodo del 10 de marzo de 2020, al 11 de mayo de 2020, donde obtiene una calificación de 76,57% Regular; la segunda, del 12 de mayo al 12 de agosto de 2020, con una calificación de 71,88% Regular; y, la tercera, del 14 de agosto al 30 de noviembre de 2020, con una calificación de 76,11% Regular. Afirma que luego de esas tres evaluaciones, el director nacional de gestión institucional de la CGE, emitió un pedido de inicio de sumario administrativo, que fue sustanciado por el MDT. Con resolución de 06 de mayo de 2021, el MDT resolvió destituir a la funcionaria hoy accionante. Señaló que fue notificada cuando se encontraba en estado de gestación de 5 semanas. Alegó que se vulneraron sus derechos constitucionales, en particular el trabajo, igualdad formal, material y la no discriminación, a la estabilidad laboral en estado de embarazo, seguridad jurídica y al derecho al debido proceso en la garantía de motivación y defensa en igualdad de armas.

² La Unidad Judicial consideró que “los hechos puestos en conocimiento del suscrito, no afectan a los derechos constitucionales que puedan ser tutelados a través de la presente garantía [...] pero queda habilitado va vía (sic) Contenciosa Administrativa donde puede reclamar cuestiones de legalidad”. Señaló que el acto administrativo impugnado no habría “violado derechos constitucionales”, por lo que las alegaciones de la accionante “no pueden encontrar protección ni asidero en la vía de acción de protección,

Wendy Janeth Jaramillo Ponce (“**accionante**”) interpuso recurso de apelación.

3. En sentencia de mayoría de 21 de marzo de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo (“**Corte Provincial**”), negó el recurso de apelación.³
4. El 20 de abril de 2022, la accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 21 de marzo de 2022 dictada por la Corte Provincial.
5. Por sorteo electrónico del 17 de mayo de 2022, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. Con auto de 08 de julio de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador⁴ admitió a trámite la demanda y solicitó informe de descargo a la Corte Provincial, el cual fue remitido el 28 de julio de 2022.⁵
7. El 24 de abril de 2025, la jueza ponente avocó conocimiento de esta causa.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

9. La accionante alega que la decisión judicial impugnada vulneró sus derechos

pues para ello se encuentran previstos en nuestro ordenamiento, los mecanismos adecuados e inherentes a la justicia ordinaria”. Por ello, resolvió negar la acción de protección.

³ La Corte Provincial determinó que “la desvinculación no se encuentra asociada a estos roles sino a la calidad del rendimiento en el trabajo cuando no estuvo embarazada ni en licencia por maternidad” (énfasis retirado). Consideró que “el presente caso no se trata de la separación del cargo por el cumplimiento de roles reproductivos de la accionante, sino por la incompetencia para el desempeño de su trabajo [...] lo cual ha sido ampliamente demostrado por el legitimado pasivo [...] por ende, no existe en la presente causa una violación al derecho constitucional asociada (sic) a la mujer embarazada o sus roles reproductivos”.

⁴ El Tribunal de la Sala de Admisión admitió la presente causa estuvo conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz.

⁵ El 11 de octubre y el 17 de noviembre de 2022, la accionante ingresó dos escritos; el primero solicitando copias certificadas electrónicas del expediente, y, en el segundo plasmó sus argumentos al respecto del informe de descargo que presentaron los jueces de la Corte Provincial.

constitucionales a la tutela judicial efectiva (CRE, art. 75); al trabajo (CRE, art. 33); al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, de ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente y de la motivación (CRE, art. 76 numeral 1, 7 literal k y l); y a la seguridad jurídica (CRE, art. 82).

10. Respecto de la presunta vulneración al *derecho a la tutela judicial efectiva*, la accionante argumenta que los jueces jamás examinaron el fondo del asunto, pues no realizaron un razonamiento sobre la normativa constitucional y legal aplicable al caso. Estima que la Corte Provincial “sin entender ni valorar” este derecho, habría analizado solo una parte de sus argumentos, esto es “la evaluación del (sic) desempeño al que fui sujeta a manera de hostigamiento”.
11. Afirma que la sentencia impugnada “por demás resulta atentatoria” a sus derechos, ya que “jamás se ha analizó (sic) la competencia de la sustanciadora del sumario administrativo”, que por el transcurso del tiempo habría caducado “tanto para sustanciar como para resolver”. Por lo que, la Corte Provincial no habría verificado si el procedimiento de sumario administrativo y su resolución conculcó sus derechos constitucionales.
12. Sobre el *derecho al trabajo*, la accionante arguye que la sentencia impugnada lo viola ya que gozaba de estabilidad laboral reforzada por encontrarse en estado de gestación. Señala que “se debía respetar mi condición de mujer embarazada y hoy madre [...] sin embargo fui sometida a un proceso administrativo viciado de errores procedimentales”.
13. En relación al *derecho al debido proceso en la garantía de motivación*, explica que la sentencia impugnada “carece de una debida motivación” ya que “dentro de su análisis [...] no se pronuncia al respecto del sumario administrativo y su resolución” cuando ella habría solicitado el archivo del sumario, pues el proceso “se encontraba mutilado por vicios procesales”.⁶ Hace alusión a la sentencia 092-13-SEP-CC y señala que la Corte Provincial jamás realizó una justificación de los motivos de su razonamiento, sino que “por el contrario lanza interrogantes equivocadas, bajo la cual (sic) pretenden argumentar su decisión”. Sobre la *garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes*, la accionante señala que el sumario administrativo se resolvió fuera del término previsto en la Norma Técnica para la Sustanciación de los Sumarios Administrativos y la Ley Orgánica del Servicio Público. En relación a la *garantía de ser juzgado por juez independiente, imparcial y competente*, la accionante se liminar

⁶ La accionante puntualiza que una de las “omisiones” procedimentales dentro del sumario administrativo fue que el 14 de octubre de 2020 se dispuso su citación, no obstante “esta se llevó a cabo el 12 de marzo de 2021, acción no analizada en la decisión [...] de la Corte Provincial”.

a alegar su afectación porque el sustanciador del sumario administrativo requirió a la unidad administrativa de talento humano de la CGE completar y aclarar el informe técnico.

14. Sobre el derecho a la *seguridad jurídica*, realiza un recuento del alcance de este derecho, cita un extracto de la sentencia 016-13-SEP-CC y argumenta que existiría inobservancia de las disposiciones “contenidas en la Norma Técnica para la sustanciación de Sumarios Administrativos” particularmente en los “términos para la citación y resolución del proceso”.
15. Tiene como pretensión que se declare la vulneración de los derechos alegados; se revoque la sentencia impugnada; se deje sin efecto la resolución de destitución; se le restituya a su puesto de trabajo; se le prohíba a la CGE establecer “acciones de hostigamiento, maltrato y discriminación como represalias”; se disponga al MDT levante el impedimento para ejercer cargos públicos; y, se ordene el pago de los haberes dejados de percibir desde el momento en que se produjo la vulneración de derechos.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

16. El 28 de julio de 2022, la jueza Bella Abata Reinoso y el juez Álvaro Vivanco Gallardo de la Corte Provincial presentaron su informe de descargo.
17. Respecto a la evaluación de funciones a la que fue sujeta la accionante, la Corte Provincial indicó que no encontraron actos de persecución y que la institución tiene derecho a evaluar a su personal conforme a la normativa. Explicó que no encontraron violación al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa y la motivación; por lo que, “la impugnación [del acto administrativo] debe adecuarse a la tramitación en la justicia ordinaria (sic), ya que no se observó violación a la garantía del debido proceso”.
18. En relación a la estabilidad laboral reforzada de la mujer embarazada, la Corte Provincial invocó la sentencia 3-19-JP/20 y manifestó que la desvinculación de la accionante provino de su proceso de evaluación de desempeño que “debe hacerse a todo servidor público”. Indicó que la entidad accionada no afectó “el derecho constitucional a la reproducción de la accionante pues no ha alegado que el resultado de tales evaluaciones han sido influenciadas por su condición de maternidad”.
19. La Corte Provincial señaló que del certificado médico presentado por la accionante “se infiere que su embarazo comenzó [...] la última semana de febrero del año 2021, por ende el sumario y la evaluación no ocurrieron estando embarazada”. Puntualizó que

en este caso la separación del cargo de la accionante no se dio “por el cumplimiento de roles reproductivos de la accionante, sino por la incompetencia para el desempeño de su trabajo”. Por lo que, no existió una violación al “derecho constitucional asociada (sic) a la mujer embarazada”.⁷

20. También la Corte Provincial sostuvo que de la demanda evidenciaron alegaciones de mera legalidad, como el análisis del sumario administrativo que “compete a la justicia ordinaria”.
21. Concluyó que su sentencia se encuentra ampliamente explicada con base a los principios y garantías constitucionales y del bloque de constitucionalidad, con todos los parámetros que exige el debido proceso. Por lo que, la Corte Provincial solicitó que se deseche la acción extraordinaria de protección presentada.

4. Planteamiento del problema jurídico

22. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que ésta dirige contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁸
23. Además, una vez admitida a trámite una acción extraordinaria de protección, el Pleno es competente para conocer *en su integralidad* el fondo de las alegaciones de la demanda,⁹ sin perjuicio del análisis de admisibilidad realizado por la Sala de Admisión, respecto a los requisitos generales¹⁰ como para los cargos individualizados.¹¹ Por ello, para el planteamiento de los problemas jurídicos, se realizan las siguientes consideraciones:¹²
24. La accionante alega (párrafo 13 *ut supra*) que la Corte Provincial, en su sentencia, habría analizado solo una parte de sus argumentos, sin verificar si en el procedimiento de sumario administrativo y su resolución se conculcó sus derechos constitucionales. Asimismo, la accionante argumenta que la Corte Provincial “jamás realizó” una justificación de los motivos de su razonamiento. Frente a ello, esta Corte observa que,

⁷ Los jueces provinciales alegan que esto “constituye la excepción señalada en el Convenio 183 sobre la Protección de la Maternidad 2000, art. 8” lo que habría sido “ampliamente demostrado por el legitimado pasivo en el proceso de evaluación y sumario administrativo”.

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁹ En virtud de la Constitución (arts. 94, 429 y 437) y la LOGJCC (arts. 58 y 191, numeral 2, literal d).

¹⁰ Contenidos en los artículos 58, 59, 60 y 61 de la LOGJCC.

¹¹ Establecidos en el artículo 62 de la LOGJCC.

¹² CCE, sentencias 1057-19-EP/24, 21 de marzo de 2024, párr. 21; 3246-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 25; 282-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 25.

si bien la accionante arguye la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y del debido proceso en la garantía de motivación, sus cargos se enfocan en una presunta insuficiencia motivacional, por lo que, para evitar la reiteración argumental, serán atendidos a través del siguiente problema jurídico: *¿La sentencia dictada por la Corte Provincial vulneró el debido proceso en la garantía de motivación de la accionante por incurrir en insuficiencia motivacional?*

25. En relación al derecho al trabajo (párrafo 12 *ut supra*), la accionante arguye que la vulneración tuvo lugar porque no se respetó su condición de mujer embarazada, sino que fue sometida a un proceso administrativo viciado de errores procedimentales. Al respecto, dado que los cargos no se dirigen a una acción u omisión judicial y que estos únicamente podrían verificarse en caso de que se realice un análisis de mérito del proceso de origen conforme a los presupuestos de la sentencia 176-14-EP/19,¹³ no se planteará un problema jurídico al respecto.
26. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la garantía de ser juzgado por juez independiente, imparcial y competente (párrafos 13 y 14 *ut supra*), se evidencia que su argumentación se enfoca en que la vulneración se habría suscitado durante la sustanciación del sumario administrativo, por la inobservancia de las disposiciones y términos para su sustanciación contenidas en la Norma Técnica para la sustanciación de Sumarios Administrativos y la LOSEP, por parte del funcionario sustanciador. No obstante, de los argumentos vertidos por la accionante, esta Magistratura constata que no existen cargos claros y completos¹⁴ respecto a la presunta vulneración de los derechos alegados ya que si bien la accionante indica cual habría sido el derecho afectado (*tesis*), no identifica la acción u omisión de la Corte Provincial que habría ocasionado la vulneración alegada (*base fáctica*); tampoco demuestra de qué manera la acción u omisión de la judicatura accionada vulneró de manera directa e inmediata su derecho (*justificación jurídica*).¹⁵ En consecuencia, la Corte no puede plantear un problema jurídico al respecto, ni aun haciendo un esfuerzo razonable.¹⁶

¹³ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

¹⁴ La CCE analiza el fondo de las alegaciones de una acción extraordinaria de protección en la etapa de sustanciación, tal como lo ha hecho en casos previos. Ver por ejemplo sentencia 1378-22-EP/25, 24 de julio de 2025, párr. 17 y sentencia 407-22-EP/25, 24 de julio de 2025, párr. 24.

¹⁵ Así, (i) la *tesis* consiste en la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró; (ii) la *base fáctica* implica el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración; y, (iii) la *justificación jurídica* requiere la demostración sobre la manera concreta en la cual, por qué y cómo, la acción u omisión vulnera, en forma directa e inmediata, el derecho fundamental (CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 18 y 21).

¹⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia dictada por la Corte Provincial vulneró el debido proceso en la garantía de motivación de la accionante por incurrir en insuficiencia motivacional?

27. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución establece que: “[l]as resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. Al respecto, es preciso enfatizar que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.¹⁷ En consecuencia, al realizar este análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.¹⁸
28. En esa línea, la Corte ha manifestado, anteriormente, que el debido proceso en la garantía de la motivación se vulnera cuando la argumentación de una decisión judicial es inexistente o insuficiente.¹⁹ Para que una decisión judicial cuente con motivación suficiente debe contener: (i) una fundamentación fáctica y (ii) una fundamentación normativa suficientes.²⁰ Además, (iii) en procesos de garantías jurisdiccionales y, particularmente, en la acción de protección, el estándar requiere que los jueces, por regla general, realicen un análisis sobre la real vulneración de los derechos constitucionales que se alegan como transgredidos en contraste con la ocurrencia de los hechos del caso.²¹
29. En el caso concreto, la accionante argumentó que en la sentencia impugnada no se habría verificado si en el procedimiento de sumario administrativo y su resolución conculcaron sus derechos constitucionales. Por lo que, para determinar si la Corte Provincial vulneró o no el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, es necesario verificar si la sentencia impugnada cumplió con los tres elementos descritos en el párrafo 28 *ut supra*.
30. Analizada la sentencia se encuentra que, a partir de la sección quinta, la Corte Provincial inició su análisis haciendo alusión al derecho a la tutela judicial efectiva y a la naturaleza de la acción de protección. Para el efecto, se refirió al artículo 88 de la

¹⁷ CCE, sentencias 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 28 y 1593-17-EP/24, 29 de agosto de 2024, párr. 32.

¹⁸ CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.

¹⁹ CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párrs. 20-24.

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

²¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103.1 y 103.2

Constitución y al artículo 40 de la LOGJCC, citó las sentencias 001-16-PJO-CC y 065-13-SEP-CC y puntualizó la necesidad de verificar si en el caso concreto se vulneraron o no derechos constitucionales de la accionante. A partir de ello, formuló cuatro problemas jurídicos con el fin de atender a los cargos alegados; **i)** ¿La Contraloría General del Estado, violó (sic) la seguridad jurídica al evaluar a la legitimada activa en el año 2020?; **ii)** ¿La Contraloría General del Estado, tuvo actos de persecución a la legitimada activa al evaluarla solo a ella como servidora de dicha Institución?; **iii)** “¿El Ministerio de Relaciones Laborales violó el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación en su la (sic) Resolución?”; y, **iv)** “¿La Contraloría General del Estado violó el derecho de la mujer embarazada al desvincularla de la Institución?”

30.1. Sobre **i)**, la Corte Provincial se refirió al derecho a la seguridad jurídica con base al artículo 82 de la Constitución, citó el artículo 3 numeral 1 y el artículo 426 inciso 2 de la Constitución, el artículo 25 del Código Orgánico de la Función Judicial y extractos de las sentencias 006-09-SEC-CC, 143-14-SEP-CC, así como referencias doctrinarias respecto del mismo. Señaló que según el artículo 227 de la Constitución, el artículo 52 numeral j de la Ley Orgánica del Servicio Público (“LOSEP”), y los artículos 215 y 218 de su reglamento, la CGE estaba facultada para realizar “evaluaciones periódicas anuales con el ánimo de medir y estimular la gestión de la entidad”. Citó el análisis de la sentencia de instancia al respecto, resumió y analizó los elementos probatorios que contienen las fechas y calificaciones de las evaluaciones realizadas a la accionante en los años 2019 y 2020, y concluyó que la CGE no actuó con “arbitrariedad” sino que cumplió “con los procedimientos establecidos en la LOSEP y su normativa interna”.

30.2. En relación a **ii)**, la Corte Provincial citó parte del análisis de la sentencia de instancia y puntualizó que la CGE no solo evaluó a la accionante “sino a todos los funcionarios”, con los “formularios” que corresponderían a su periodo de evaluación en aplicación de la normativa que la CGE emitió para el efecto, concluyendo que no sólo la accionante habría sido evaluada. Determinó que la inconformidad que surja de la aplicación de la normativa relacionada a la evaluación de desempeño debe dilucidarse a través de la justicia ordinaria y no mediante la acción de protección porque no es el medio para “dilucidar la correcta o incorrecta aplicación de la ley”. Con ello, señaló que la revisión de un proceso de evaluación no es procedente a través de la garantía jurisdiccional utilizada. Puntualizó que en este caso no encontraron “violaciones de índole constitucional en las evaluaciones de rendimiento y aptitud” que realizó la CGE a la accionante ni una persecución.

30.3. Frente a **iii)**, la Corte Provincial citó el artículo 76 y su numeral 7 literal l de la Constitución, el artículo 4 numeral 9 de la LOGJCC, un extracto de la sentencia 018-17-SEP-CC, hizo referencia a los medios probatorios del expediente y razonó que el sumario administrativo iniciado en contra de la accionante fue “calificado, notificado y debatido con respuesta y actuación de la servidora pública”; por lo que, “se ha dado con respaldo en la normativa”. Con ello, consideraron que:

[a]l haber evaluado a la actora no implica la existencia de un tratado (sic) diferencial o discriminatorio ni mucho menos implica que la condición de embarazado (sic) sea un elemento de procedibilidad que impida que la Contraloría pueda evaluar sus empleados por lo que es constitucional el requerimiento [...] de un sumario (sic) administrativo al Ministerio de Trabajo [...] por lo que es legal [...] su respectiva resolución [...] en la cual se a granizada (sic) todas las garantías básicas del debido proceso [...] en este trámite no se observa conculcación de derechos constitucionales, por ende, la impugnación de la Resolución debe darse a través del trámite Contencioso Administrativo”.²²

30.4. Respecto de **iv)**, la Corte Provincial citó el artículo 332 de la Constitución, artículo 8 numeral 1 del Convenio 183 y extractos de la sentencia 3-19-JP/20 para afirmar que la desvinculación de la accionante devino de su proceso de evaluación del desempeño, siendo uno de los “elementos constitutivos para la cesación de funciones de una servidora [...] la obtención de la calificación de regular en la segunda evaluación”.

30.5. Además, haciendo referencia a los distintos medios probatorios del expediente, la Corte Provincial señaló que: **a)** no se vulneró el derecho “a la reproducción de la accionante” pues la evaluación realizada “en el año 2020 no hay alegaciones que ha estado embarazada por ende esta condición no estaba presente en el periodo de las evaluaciones” y no se podría concluir “que estas sean producto de discriminación o persecución por su situación de mujer gestante”; y, **b)** para concluir si tuvo lugar una “categoría sospechosa de discriminación” de la accionante por su embarazo, la Corte Provincial razonó que la violación se produce “cuando la desvinculación del trabajo ocurre cuando se hace conocer su situación de embarazo”. No obstante, en este caso, “se infiere que su embarazo comenzó más o menos la última semana de febrero del año 2021, por ende el sumario y la evaluación no ocurrieron estando embarazada”.

²² Los jueces provinciales agregaron que la resolución del sumario administrativo “hace un análisis de los hechos y alegaciones a la luz de la prueba aportada y la normativa aplicable al caso, concluyendo en la [...] [d]estitución de la servidora”.

- 30.6.** Por último, citó los párrafos 87 y 88 de la sentencia 108-14-EP/20, y concluyó que la separación del cargo fue por “incompetencia para el desempeño de su trabajo”, razón por la cual “no existe en la presente causa una violación al derecho constitucional asociada (sic) a la mujer embarazada o sus roles reproductivos”.
- 31.** A partir de lo expuesto, esta Corte verifica que la sentencia impugnada cuenta con fundamentación fáctica y jurídica, pues sustentaron su razonamiento en los hechos alegados en la demanda y en la audiencia, así como en las pruebas que reposaron en el expediente, y estos se confrontaron con normativa constitucional e infraconstitucional. Además, se cumple con el estándar reforzado de motivación previsto para garantías jurisdiccionales, puesto que se analizó si existió o no la vulneración de los derechos constitucionales alegados por la accionante.
- 32.** Con base en estas consideraciones, se descarta una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante y que los jueces provinciales hayan incurrido en una insuficiencia motivacional, sin que le corresponda a este Organismo pronunciarse respecto de la corrección o incorrección de la sentencia impugnada, ya que no se ha manifestado sobre el conflicto de fondo limitando su análisis a la determinación de la suficiencia motivacional.²³

6. Decisión

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

- 1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección **1208-22-EP**.
- 2. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- 3.** Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

²³ CCE, sentencia 2104-21-EP/25, 08 de mayo de 2025, párr. 35.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 07 de agosto de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Raúl Llasag Fernández

SENTENCIA 1208-22-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Raúl Llasag Fernández

1. Con fundamento en los artículos 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo un voto concurrente respecto de la sentencia 1208-22-EP/25, emitida por la Corte Constitucional en sesión del pleno de 07 de agosto de 2025, por las razones que expongo a continuación:
2. El caso proviene de una acción de protección presentada por Wendy Janeth Jaramillo Ponce en contra de la Contraloría General del Estado y el Ministerio del Trabajo. La accionante alegó que la entidad accionada vulneró sus derechos al desvincularla, pese a contar con un nombramiento provisional, por su calificación de: “regular”, en una serie de evaluaciones de desempeño y sin considerar que se encontraba en estado de gestación.
3. En la sentencia de mayoría se corroboró que la motivación de la sentencia de la Corte Provincial fue suficiente, en tanto aquella “cuenta con fundamentación fáctica y jurídica, pues sustentaron su razonamiento en los hechos alegados en la demanda y en la audiencia, así como en las pruebas que reposaron en el expediente, y estos se confrontaron con normativa constitucional e infraconstitucional”.¹
4. No obstante, para este voto resulta importante recoger que, sobre el derecho al trabajo, la accionante alegó que “la sentencia impugnada **lo viola ya que gozaba de estabilidad laboral reforzada por encontrarse en estado de gestación**. Señala que ‘se debía respetar mi condición de mujer embarazada y hoy madre [...] sin embargo fui sometida a un proceso administrativo viciado de errores procedimentales’” [énfasis agregado].²
5. Visto aquello, surge el cuestionamiento de si el caso *in examine* se ve cubierto por el espectro de protección de la línea jurisprudencial de estabilidad laboral reforzada para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Ahora bien, en aras de responder esta interrogante es necesario recapitular el recorrido de la línea jurisprudencial de estabilidad laboral reforzada para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia desarrollado por esta Corte:

¹ Véase el párr. 31 de la sentencia de mayoría.

² Véase el párr. 12 de la sentencia.

- 5.1.** Dicho recorrido inició con la sentencia 309-16-SEP-CC que analizó la causa de una mujer embarazada que trabajaba bajo contratos de servicios ocasionales y fue cesada en una entidad pública al amparo del literal f) del artículo 58 de la LOSEP; y, estableció una regla que impidió la “terminación unilateral de contratos por parte de la autoridad nominadora, sin que fuere necesario otro requisito”³ para las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia bajo contratos de servicios ocasionales.⁴
- 5.2.** Adicionalmente, la sentencia 309-16-SEP-CC determinó el límite temporal que abarca la protección de la regla del párrafo 5.1. *supra*, a que: “la vigencia del contrato durará hasta el fin del período fiscal en que concluya su periodo de lactancia, de acuerdo con la ley”.⁵ Posteriormente, la sentencia 3-19-JP/20 expresamente identificó a la sentencia 309-16-SEP-CC como precedente y modificó dicho tiempo de protección hasta el final del periodo de lactancia.⁶
- 5.3.** Es de tal relevancia reconocer los cimientos que contiene la sentencia 3-19-JP/20, pues aparte de modificar el tiempo de vigencia de la protección también creó estándares de protección para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia vinculadas laboralmente al sector público bajo el régimen de la LOSEP y, el derecho al cuidado.
- 5.4.** Por su parte, en la sentencia 2997-19-EP/23, se reconstruyó la regla de precedente de la siguiente manera:
- Si, (i) una mujer embarazada celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; y, (ii) la entidad empleadora conocía el estado de gravidez de manera previa a su desvinculación [Supuesto de hecho], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato hasta el fin del período de lactancia, incluso si se ha cumplido el plazo establecido en el contrato [Consecuencia jurídica]
- 5.5.** Luego, la sentencia 2903-19-EP/24 recogió el criterio de la sentencia 3-19-JP/20, que el inicio de la protección de la estabilidad laboral reforzada radica en el momento “que la mujer embarazada deberá notificar ‘tan pronto tenga conocimiento’ al jefe inmediato, lo cual podrá ser realizado de forma escrita o ‘podría realizarse por cualquier otro medio disponible’. [...] Por lo anterior, resulta claro que la notificación habilita a la entidad pública a ejercer sus obligaciones de cuidado”.⁷

³ LOSEP, artículo 58.f.

⁴ CCE, sentencia 309-16-SEP-CC, 21 de septiembre de 2016, decisorio 6.

⁵ Ibid, decisorio 5.

⁶ CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 05 de agosto de 2020, párrs. 169 y 176.

⁷ CCE, sentencia 2903-19-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 68.

5.6. En la misma sentencia, esta Corte reconoció que “*prima facie*, cualquier terminación de la ‘relación laboral de una mujer embarazada, en licencia de maternidad o en periodo de lactancia se debe presumir discriminatoria si la entidad responsable no demuestra lo contrario’”.⁸

5.7. Así, es como en la sentencia 2006-18-EP/24 se reiteró que la protección laboral también comprende a los nombramientos provisionales en los siguientes términos:

[...] en el presente caso, en el mismo sentido que en el supuesto de los contratos ocasionales pues garantizar la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas, en periodos de maternidad y lactancia con nombramientos provisionales, en ambos casos en general, no afecta de manera grave los valores de la administración pública y del ingreso al servicio público. En consecuencia, las instituciones públicas no deben desvincular a mujeres embarazadas, en periodos de maternidad o lactancia con nombramiento provisional, garantizando el derecho al trabajo, en las mismas condiciones, hasta que concluya la licencia por lactancia.⁹

6. Por consiguiente, de manera preliminar, se desprende que la línea jurisprudencial de protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas cubre la modalidad laboral de la accionante al tratarse de un nombramiento provisional en una institución pública.
7. Sin embargo, el caso no cumple con el supuesto contemplado en el párrafo 5.6 de este voto, ya que la entidad responsable habría demostrado que su desvinculación no guardaba relación con su estado de gestación. Pues, la Corte Provincial consideró que “‘en el año 2020 no hay alegaciones que ha estado embarazada por ende esta condición no estaba presente en el periodo de las evaluaciones’ y no se podría concluir ‘que estas sean producto de discriminación o persecución por su situación de mujer gestante’”.¹⁰ Incluso, “‘infiere que su embarazo comenzó más o menos la última semana de febrero del año 2021, por ende el sumario y la evaluación no ocurrieron estando embarazada’”.¹¹
8. De tal forma que, la Corte Provincial “concluyó que la separación del cargo fue por ‘incompetencia para el desempeño de su trabajo’, razón por la cual ‘no existe en la presente causa una violación al derecho constitucional asociada (sic) a la mujer embarazada o sus roles reproductivos’”.¹² En consecuencia, se descarta también que

⁸ Ibid, párr. 81.

⁹ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 54.

¹⁰ Véase el párr. 30.5 de la sentencia.

¹¹ Ibid.

¹² Véase el párr. 30.6 de la sentencia.

se trate de un supuesto relacionado con la línea jurisprudencial de estabilidad laboral reforzada para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

9. En síntesis, se determina que las alegaciones de la demanda de acción extraordinaria de protección podían haberse tratado con la finalidad de descartar que se encontraban bajo el paraguas de la línea jurisprudencial de estabilidad laboral reforzada para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
10. Son las razones expuestas, las que este voto considera -muy respetuosamente- que podían haber sido abordadas en la sentencia de mayoría.

RAUL
LLASAG
FERNANDEZ

Firmado
digitalmente por
RAUL LLASAG
FERNANDEZ
Fecha: 2025.08.20
14:34:04 -05'00'

Raúl Llasag Fernández
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en la sentencia de la causa 1208-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 18 de agosto de 2025, mediante correo electrónico a las 16:57; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

120822EP-82681

**Caso Nro. 1208-22-EP**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

NGA/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.