

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

11-17-IN/23 En el Caso No. 11-17-IN Desestímese la acción de inconstitucionalidad No. 11-17-IN	3
7-19-IN/23 En el Caso No. 7-19-IN Desestímese la acción de incumplimiento No. 7-19-IN	14
46-21-IS/23 En el Caso No. 46-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 46-21-IS	26
58-21-IS/23 En el Caso No. 58-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 58-21-IS	34
127-22-IS/23 En el Caso No. 127-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 127-22-IS	44
158-22-IS/23 En el Caso No. 158-22-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 158-22-IS	60
2487-18-EP/23 En el Caso No. 2487-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2487-18-EP	70
2260-19-EP/23 En el Caso No. 2260-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 2260-19-EP	88

	Págs.
2687-19-EP/23 En el Caso No. 2687-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2687-19-EP.....	99
992-20-EP/23 En el Caso No. 992-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 992-20-EP.....	113
1763-17-EP/23 En el Caso No. 1763-17-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección No. 1763-17-EP	133



Sentencia 11-17-IN/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023

CASO 11-17-IN

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

SENTENCIA 11-17-IN/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 1672 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que establece una tasa de utilización de su acceso centro norte y su área de influencia vial. Se concluye que la norma impugnada no contraviene los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria.

1. Antecedentes

1. El 10 de febrero de 2017, María Cristina Gomezjurado Jaramillo, Mariacruz González Cárdenas y Verónica Lucía Ninahualpa Guamanzara (“**accionantes**”) presentaron una demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2 y 5 de la ordenanza metropolitana 103, reformatoria del capítulo XVI (de la tasa por utilización de la Avenida Oswaldo Guayasamín) del Título II del Libro III del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (“**Ordenanza 103**” u “**Ordenanza**”),¹ artículos que se citan en el párrafo 8 *infra*.
2. En el auto de 2 de marzo de 2017, el tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda. Asimismo, requirió al Concejo Metropolitano de Quito (“**Concejo**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas. También dispuso la publicación de un resumen de la demanda tanto en el Registro Oficial como en el portal electrónico de la Corte, y que el Concejo remita el expediente con los documentos que dieron origen a la ordenanza que contiene las disposiciones impugnadas.

2. Competencia

3. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436.2 de la Constitución y los artículos 75.1.d y 191.2.a de la LOGJCC.

¹ Publicada en el suplemento del Registro Oficial 752, de 11 de mayo de 2016.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De las accionantes

4. Las accionantes pretenden que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 5 de la Ordenanza 103 porque serían incompatibles con los artículos 120.7,² 132.3,³ 135,⁴ 226,⁵ 264.5,⁶ 266⁷ y 301⁸ de la Constitución al contravenir los principios de legalidad y de reserva de ley en materia tributaria, por las siguientes razones:

- 4.1. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados no tienen la competencia para crear impuestos y, en este caso, se habría creado un impuesto y no una tasa. Señalan que las tasas se pagan por servicios efectivamente prestados mientras que la Ordenanza 103 establecería que los recursos obtenidos por la utilización de la avenida Oswaldo Guayasamín serán destinados “a la construcción de otras obras públicas [...] distintas y diferenciadas”.
- 4.2. El Concejo tendría la facultad exclusiva de fijar los montos de una tasa dentro de una ordenanza y el artículo 5 de la Ordenanza 103 habría previsto que el alcalde fije el valor de la tasa. Con ello, estaría delegando y declinando su obligación de legislar.

² Constitución, artículo 120: “La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: 7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados”.

³ *Ibid.*, artículo 132: “[...] Se requerirá de ley en los siguientes casos: 3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados”.

⁴ *Ibid.*, artículo 135: “Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”.

⁵ *Ibid.*, artículo 226: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

⁶ *Ibid.*, 264: “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras”.

⁷ *Ibid.*, artículo 266: “Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias”.

⁸ *Ibid.*, artículo 301: “Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

3.2. Del Concejo

5. En su escrito de contestación a la demanda,⁹ el Concejo señaló lo siguiente:

5.1. El tributo establecido en la Ordenanza 103 es una tasa y no un impuesto. Si bien esta se originó en la construcción del túnel, la recaudación del monto tiene un destino claro y específico, que es la conservación de toda la vía, que también es utilizada por vehículos que no acceden por el túnel. Sería equivocado sostener que son servicios públicos separados cuando este concierne a una red de acceso vial conjunto.

5.2. Tanto la creación de tasas como la construcción y mantenimiento de las vías son competencias de los gobiernos municipales, de conformidad con los artículos 264 (numerales 3 y 5) y 266 de la Constitución, por lo que las normas impugnadas no serían inconstitucionales. En este caso, no se habría creado un impuesto, “sino que se est[aría] modificando una tasa para la prestación y ampliación del servicio público de vialidad, por el uso de bienes y para la ejecución de la obra de la infraestructura de soporte de ese servicio”. En ese sentido, impedir que el servicio vial sea realizable y se amplíe, en observancia de los principios de eficiencia, universalidad y calidad, obstaculizaría el cumplimiento de las obligaciones del municipio de Quito.

5.3. Si bien el artículo 5 de la Ordenanza autoriza al alcalde a fijar el monto de la tasa, esto no sería inconstitucional porque sí estaría determinada la forma de calcularlo y no se alterarían los elementos esenciales de la tasa. Al respecto, alega que la Corte Constitucional habría establecido que es posible que una norma de rango inferior a la ordenanza, sin alterar los elementos esenciales del tributo, establezca la forma en que el monto de la tasa será recaudado o fijado, sin que ello altere el principio de reserva de ley.¹⁰

3.3. De la *amicus curiae*

6. El 9 de mayo de 2017, Daniela Chacón Arias, entonces concejala de Quito, se presentó como *amicus curiae* y señaló que se estarían inobservando los principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria porque no existiría una norma que faculte al Concejo para delegar su atribución de fijar los montos de las tasas y sus elementos constitutivos al alcalde. Además, mencionó que, en último término, no

⁹ Expediente constitucional, escrito presentado el 29 de marzo de 2017, hojas 153 a 167.

¹⁰ Las accionantes citan la sentencia CCE, 018-12-SIN-CC, caso 00018-10-IN, 26 de abril de 2012.

sería el alcalde sino el contrato de alianza estratégica el que determinaría el valor de la tasa.

4. Cuestiones previas

7. En la edición especial del Registro Oficial 1615, de 14 de julio 2021, se publicó la codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (“**Código Municipal**”), Ordenanza 001, misma que “recopil[a] todos los actos decisorios de carácter general, que tengan fuerza obligatoria dentro de su jurisdicción”. En el anexo denominado “derogatorias”, constan las ordenanzas que se dejaron sin efecto o cuyo contenido se incorporó al Código Municipal y entre estas se mencionó a la Ordenanza 103,¹¹ de forma que los artículos impugnados se reprodujeron en el Código Municipal.
8. El Código Municipal se reformó en dos ocasiones, mediante las ordenanzas metropolitanas 52-2023, de 28 de marzo de 2023,¹² y 62-2023, de 15 de agosto de 2023,¹³ por lo que se cotejarán los textos a través de la siguiente matriz:

Tabla 1: Matriz de comparación entre los textos impugnados y los vigentes

Ordenanza 103	Código Municipal 2023
<p>Artículo 2.- Sustitúyase el texto del artículo ... (1) por el siguiente:</p> <p><i>“Artículo ... (1).- Peaje por utilización de la vía.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los conductores de vehículos automotores que ingresen o salgan de Quito, utilizando el acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito, deberán pagar un peaje que será destinado a la construcción, operación, conservación y mantenimiento del acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia vial, priorizando espacio y facilidades para mejorar la calidad del servicio de transporte público, en el caso de la construcción de nueva infraestructura”</i> (cursiva del original).</p>	<p>Artículo 1672.- Peaje por utilización de la vía.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los conductores de vehículos automotores que ingresen o salgan de Quito, utilizando el acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito, deberán pagar un peaje que será destinado a la construcción, operación, conservación y mantenimiento del acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia vial, priorizando espacio y facilidades para mejorar la calidad del servicio de transporte público, en el caso de la construcción de nueva infraestructura.</p>
<p>Artículo 5.- Sustitúyase el texto del artículo ... (4) por el siguiente:</p>	<p>Artículo 1675.- Valor.- El valor del peaje con sus respectivos descuentos, serán fijados por</p>

¹¹ Tomo XVIII, p. 119.

¹² Publicada en la edición especial del Registro Oficial 860, de 8 de mayo de 2023.

¹³ Publicada en la edición especial del Registro Oficial 1046, de 25 de septiembre de 2023.

<p><i>“Artículo ... (4).- Valor.- El valor del peaje con sus respectivos descuentos, serán fijados por el Alcalde mediante resolución administrativa, en base a los estudios de los costos de construcción, operación, conservación y mantenimiento que se generen en el acceso centro norte del DMDQ y su área de influencia vial; y, deberán considerarse las obligaciones asumidas por el Municipio o sus empresas metropolitanas en el marco de los modelos asociativos previstos en el ordenamiento jurídico nacional vigente [sic]”</i> (cursiva del original).</p>	<p>el Alcalde mediante resolución administrativa, en base a los estudios de los costos de construcción, operación, conservación y mantenimiento que se generen en el acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia vial; y, deberán considerarse las obligaciones asumidas por el Municipio o sus empresas metropolitanas en el marco de los modelos asociativos previstos en el ordenamiento jurídico nacional vigente.</p>
---	--

Elaboración de la CCE.

9. En la matriz se verifica que los artículos impugnados se reprodujeron en los artículos 1672 y 1675 del Código Municipal vigente,¹⁴ por lo que es posible continuar con el examen de constitucionalidad por unidad normativa.¹⁵
10. El cargo del párrafo 4.2 *supra* cuestiona la facultad del alcalde para fijar, mediante resolución, la cuantía del tributo en los términos establecidos en el artículo 1675 del Código Municipal. Las accionantes aseguran que esto sería contrario al principio de legalidad en relación con la reserva de ley en materia tributaria, reconocido en el artículo 301 de la Constitución. En la sentencia 61-21-IN/23,¹⁶ esta Corte decidió declarar su inconstitucionalidad por el fondo del referido artículo 1675.¹⁷ Al respecto, concluyó que la norma contenida en dicho artículo es contraria al principio de legalidad en materia tributaria, reconocido en el artículo 301 de la Constitución, por cuanto, modificaba los elementos esenciales de la tasa con respecto a la determinación de la tarifa. En virtud de ello, no procede el análisis de dicho cargo en esta sentencia.

5. Planteamiento del problema jurídico

11. En cuanto al cargo del párrafo 4.1, el argumento de las accionantes parte de que la norma impugnada no establecería una tasa sino un impuesto. Por ello, el DMQ no sería competente para crearla o modificarla mediante ordenanza y el actual artículo

¹⁴ De acuerdo con el artículo 324 y la disposición general decimosexta del COOTAD, las ordenanzas metropolitanas son codificadas una vez al año por lo que su contenido puede ser modificado durante este tiempo sin que hayan sido aún publicadas en el Registro Oficial. Por ello, para el análisis, se ha considerado la información actualizada a la fecha.

¹⁵ LOGJCC, artículo 76.9.a): “Principios y reglas generales. - [...] Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados”.

¹⁶ CCE, sentencia 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023.

¹⁷ La Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad con efectos diferidos por seis meses.

1672 del Código Municipal sería contrario a los artículos 120.7, 132.3, 135, 226, 264.5, 266 y 301 de la Constitución.

12. Al respecto, esta Corte manifestó que el principio de legalidad en materia tributaria, se encuentra previsto en el artículo 132.3 de la Constitución, en concordancia con el artículo 120.7 *ibid.*, y “[a]mbas disposiciones determinan que la creación, modificación o supresión de tributos debe ser efectuado a través de una ley, cuya expedición le corresponde a la Asamblea Nacional”.
13. Mientras tanto, el principio de reserva de ley en materia tributaria se encuentra reconocido en el artículo 301 de la Constitución,¹⁸ el cual especifica que los impuestos se establecen, modifican, exoneran, o extinguen solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional. En contraste, las tasas solo por acto normativo de órgano competente que, según el artículo 264.5 *ibid.*, son los GAD. Adicionalmente, se identifica que, los alegados artículos 135 y 301 son concordantes en cuanto a la competencia de la Función Ejecutiva para presentar proyectos de ley, entre otras, para crear, modificar o suprimir impuestos. Lo dicho permite analizar la relación entre los artículos de la Constitución que se alegan contrariados y los argumentos planteados por las accionantes en cuanto a que la norma impugnada inobservaría los principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria.
14. El artículo 266 determina, de forma general, que los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán ciertas competencias, por lo que dicho artículo no será analizado.
15. En ese orden de ideas, se planteará el siguiente problema jurídico: El artículo 1672 del Código Municipal ¿es incompatible con los artículos 226 y 301 de la Constitución, en relación con los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria, porque establecería un impuesto a través de una ordenanza?

6. Resolución del problema jurídico

6.1. El artículo 1672 del Código Municipal ¿es incompatible con los artículos 226 y 301 de la Constitución, en relación con los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria, porque establecería un impuesto a través de una ordenanza?

¹⁸ CCE, sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 36.

16. Las accionantes consideran que la norma impugnada es inconstitucional porque habría inobservado los artículos 226 y 301 de la Constitución al establecer un impuesto mediante ordenanza, lo que solo procede mediante una ley. Por su parte, el Concejo manifestó que la norma impugnada se refiere a una tasa porque su recaudación tiene un destino claro y específico, que es la conservación de toda la vía, misma que también es utilizada por vehículos que no acceden al centro norte de Quito por el túnel Oswaldo Guayasamín. De igual forma, precisó que no habría dicha inconstitucionalidad porque el municipio está actuando dentro del marco de sus competencias relativas a la construcción y mantenimiento de vías.
17. La **primera cuestión** a resolver es si el tributo por la utilización del acceso centro norte de Quito efectivamente es una tasa. Al respecto, esta Corte definió las tasas de la siguiente forma:

Las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal. Por tanto, su hecho generador consiste en la realización de una actividad por parte del Estado como: 1) la prestación de un determinado servicio público colectivo; 2) la ejecución de una actividad administrativa individualizada, 3) la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público.¹⁹

18. En consideración a la interpretación sistemática,²⁰ se identifica que la tasa de utilización del acceso centro norte de Quito se encuentra regulada en los artículos que van del 1672 al 1677 del Código Municipal. El artículo 1673 determina que el hecho generador de este tributo es “[l]a utilización del acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia vial, como medio de ingreso y salida de vehículos motorizados”. El artículo 314 de la Constitución establece que el Estado será responsable de la provisión del servicio público de vialidad. Por lo tanto, el referido hecho generador corresponde a la realización de una actividad por parte del Estado, a saber: la prestación del servicio público de vialidad, mismo que se enmarca en el punto 1 de la sentencia citada *supra*.
19. Además, esta Corte estableció que las tasas ostentan características particulares, específicamente: 1) “la tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa”; 2) se fundamentan en el principio de provocación y recuperación de costos, en razón del cual, la finalidad de la tasa es “la recuperación de los costos generados por la prestación del servicio”; y 3) se

¹⁹ CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27.

²⁰ LOGJCC, artículo 3.5: “Interpretación sistemática. - Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía”.

fundamentan en el principio de equivalencia, característica que es consecuencia de la segunda.²¹

20. En cuanto a la primera característica, el impugnado artículo 1672 del Código Municipal precisa que los pagos del peaje serán destinados a “la construcción, operación, conservación y mantenimiento del acceso centro norte [...] y su área de influencia vial, priorizando espacio y facilidades para mejorar la calidad del servicio de transporte público, en el caso de la construcción de nueva infraestructura”. El artículo 264.3 de la Constitución otorga a los gobiernos autónomos descentralizados la competencia de “planificar, construir y mantener la vialidad urbana”, por lo que este tributo constituye una prestación que se satisface como consecuencia de una determinación normativa.
21. En relación con la segunda y tercera características, las accionantes alegan que el valor recaudado se destinaría a obras públicas diferentes y, además, no habría un servicio efectivamente prestado puesto que el tributo financiaría una construcción futura. En respuesta, el Concejo manifiesta que sí concierne a la prestación de un servicio unitario, el relativo a una red de acceso vial, que no se circunscribe al túnel Oswaldo Guayasamín.
22. Como se citó en el párrafo 16 *supra*, el destino del tributo examinado incluye la conservación, mantenimiento y mejora de la calidad del servicio vial de acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia; para lo cual, se podría requerir nueva infraestructura. En ese contexto, la sección de la norma impugnada que establece: “en el caso de la construcción de nueva infraestructura”, no concierne a la prestación de un servicio futuro, sino a uno efectivamente prestado, por lo que aquella especificación no la descalifica como tasa en los términos planteados por las accionantes.
23. En lo atinente a que el monto de la recaudación está dirigido a una obra distinta, se verifica que este tributo está vinculado a la prestación del servicio vial que contempla el acceso centro norte de Quito y su área de influencia vial, en el que está incluido el túnel Oswaldo Guayasamín, según lo informó el Concejo. Asimismo, el artículo especifica el destino del valor recaudado, el cual no está encaminado a generar una utilidad o beneficio económico para el municipio.
24. En definitiva, el tributo al que se refiere el artículo impugnado sí constituye una tasa. Respondida la primera cuestión, la **segunda** es determinar si se habrían inobservado

²¹ CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 28 y 29.

los principios de legalidad y reserva de ley por la incompetencia del Distrito Metropolitano para establecer este tributo.

- 25.** Como se citó previamente (en la nota al pie de página 6 *supra*), el artículo 264.5 de la Constitución otorga a los gobiernos autónomos descentralizados la competencia de “[c]rear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas [...]”. Asimismo, esta Corte ha reiterado que los GAD ostentan la competencia constitucional y legal para establecer tasas.²² Por ende, el municipio actuó en el marco de sus competencias constitucionales al establecer la tasa en cuestión a través de una ordenanza. En consecuencia, no se inobservaron los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria.
- 26.** En la línea de lo expuesto, se concluye que el artículo 1672 del Código Municipal es compatible con los artículos 226 y 301 de la Constitución, por cuanto no contraviene los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria.

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 pública de inconstitucionalidad **11-17-IN**.
- Notifíquese, publíquese, y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²² Al respecto, ver: CCE, sentencia 76-15-IN/20, 22 de julio de 2020.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre del 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

001117IN-62f48

**Caso Nro. 0011-17-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecinueve de diciembre de dos mil veintitrés, por el presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; 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 7-19-IN/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito D.M., 13 de diciembre de 2023

CASO 7-19-IN

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

SENTENCIA 7-19-IN/23

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la Resolución 02-2016 de 22 de abril de 2016, emitida por la Corte Nacional de Justicia, la cual establecía que en el procedimiento abreviado la sentencia de condena privativa de libertad no es susceptible de suspensión condicional. La Corte desestima la demanda tras verificar que la acción de inconstitucionalidad carece de objeto toda vez que la norma impugnada fue declarada inconstitucional y expulsada del ordenamiento jurídico por la sentencia 50-21-CN/22 y acumulado.

1. Antecedentes

1. El 12 de febrero de 2019, el señor Andrés Santiago Salazar Arellano (“**accionante**”) presentó una acción de inconstitucionalidad por razones de fondo en contra de la Resolución 02-2016, de 22 de abril de 2016, (“**resolución impugnada**”), emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador.
2. El 2 de mayo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción pública de inconstitucionalidad y dispuso se corra traslado con la providencia a la Corte Nacional de Justicia, al Consejo de la Judicatura y al Procurador General del Estado para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la resolución impugnada.¹ El extracto de la demanda fue publicado en el Registro Oficial y en la página web de la Corte Constitucional.²
3. El 3 de junio de 2019, la Corte Nacional de Justicia presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de la resolución impugnada.

¹ El Tribunal de la Sala de Admisión se encontraba conformado por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y los ex jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez.

² Publicado en el Registro Oficial Edición Constitucional 86 de fecha 17 de mayo de 2019. El Tribunal de la Sala de Admisión negó la solicitud de suspensión provisional de la resolución impugnada que fue solicitada por el accionante, al considerar que esta no se encontraba debidamente sustentada.

4. El 4 de junio de 2019, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de la resolución impugnada.
5. El 5 de junio de 2019, el Consejo de la Judicatura presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de la resolución impugnada.
6. Mediante escrito de 30 de junio de 2020 el accionante solicitó que “por la urgencia del caso se convoque a la audiencia respectiva”.
7. El 23 de febrero de 2021 y 28 de octubre de 2021, el accionante presentó un escrito mediante el cual insistió en la atención y resolución de la causa.
8. El 16 de noviembre de 2022, el accionante presentó un escrito a través del cual puso en conocimiento del juez sustanciador que mediante sentencia 50-21-CN/22 y acumulado, el 19 de octubre de 2022, esta Corte resolvió declarar la inconstitucionalidad de la resolución impugnada. Al efecto, manifestó:

[c]omo podrá observar la Resolución Nro. 02-2016 de la Corte Nacional de Justicia, ya fue expulsada del ordenamiento jurídico, sin embargo, las medidas de reparación de dicha sentencia no tomaron en consideración la necesidad de una medida de reparación para las personas que, acogiéndose a un procedimiento abreviado, no pudieron acogerse a la suspensión condicional de la penal (sic), como consecuencia de la vigencia de la Resolución Nro. 02-2016 de la Corte Nacional de Justicia, por lo que a la presente fecha, el Estado Ecuatoriano (sic) sigue violando sus derechos constitucionales.

Por lo señalado, solicito que, en la resolución de la presente causa, se sirva resolver cuál es el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Resolución Nro. 02-2016 de la Corte Nacional de justicia, con referencia todas (sic) las personas que ya han sido sentenciadas en un procedimiento abreviado, que todavía se encuentran privadas de libertad y que no accedieron a la suspensión condicional de la pena por la vigencia de la inconstitucional resolución no 02-2016; permitiendo que éstas soliciten la Suspensión Condicional de la Pena (sic) en cualquier momento, siempre y cuando se cumplan con los requisitos del artículo 630 del COIP.

9. El 31 de octubre de 2023, en atención al orden cronológico de sustanciación, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento de la presente causa.

2. Competencia

10. De conformidad con lo establecido en los artículos 436, numerales 2 y 3 de la Constitución y en concordancia con el artículo 98 de la LOGJCC, la Corte Constitucional

es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas ante dicho Organismo.

3. Normas impugnadas

- 11.** El accionante demanda la inconstitucionalidad de la Resolución 02-2016 de 22 de abril de 2016, emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador la cual dispone:

ARTÍCULO ÚNICO.- En el procedimiento abreviado, la sentencia de condena a pena privativa de libertad, no es susceptible de suspensión condicional. Esta Resolución registrará desde su publicación en el Registro Oficial y será de cumplimiento generalmente obligatorio, en tanto la ley no disponga lo contrario.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1 Fundamentos de la acción y pretensión

- 12.** El accionante afirma que la resolución impugnada es contraria a la Constitución, ya que deviene de un “errado razonamiento” que “restringe de forma arbitraria los derechos de los sentenciados en procesos abreviados”.

- 13.** Señala que dicha resolución contiene los siguientes errores:

13.1. Contiene una “motivación sofística” al no existir una relación lógica entre las normas constitucionales y los elementos fácticos analizados, que derivan en “conclusiones falaces que contravienen normas y principios constitucionales expresos”. Estima que esta no respeta los parámetros constitucionales de motivación lógica ni tiene fundamento legal ni constitucional alguno.

13.2. No considera que la suspensión condicional de la pena es aplicable a todos los procesos, en directa relación con el principio de supletoriedad, respecto del cual menciona que “dentro de los procesos especiales, cuando no existe norma expresa se aplicarán las normas contenidas para el mismo caso (analogía) dentro del procedimiento ordinario”. Afirma que ello contraviene los artículos 11 numerales 3, 5 y 6 y 169 de la Constitución.

13.3. Sostiene que el procedimiento abreviado se aplica siempre y cuando se cumplan las condiciones objetivas descritas en la norma penal adjetiva. Argumenta que:

[l]a aplicación del procedimiento abreviado no constituye una renuncia al procedimiento ordinario (...) debido que (sic) (...) con todas las limitaciones constitucionales que tiene, constituye una posibilidad que le brinda la norma adjetiva al procesado de en ciertas circunstancias negociar la pena con el Fiscal (sic) y que el Juez (sic) de forma directa emita la sentencia correspondiente.

- 13.4.** No demuestra lógica o fundamento constitucional válido para establecer que no es posible aplicar la suspensión condicional de la pena por no haber audiencia de juicio en el procedimiento abreviado.
- 13.5.** Olvida que la sentencia de pena privativa de la libertad en el procedimiento abreviado quedó en firme y, por ende, se cumple a cabalidad el acuerdo llegado con Fiscalía, lo cual no implica una impunidad en este sentido al haber esta sido impuesta, solamente se modifica las condiciones de su ejecución.
- 13.6.** Afirma erróneamente que el único fin de la pena es la prevención general, dejando de lado la prevención especial determinada en el COIP y la retribución determinada en el principio de proporcionalidad reconocido por la Constitución.
- 13.7.** Equivoca las consecuencias de la suspensión condicional de la pena ya que i) no atenta contra la estructura del procedimiento al suspender la pena privativa de la libertad una vez que ha finalizado el procedimiento con la emisión de la sentencia; ii) no viola la prevención general al existir una pena privativa de la libertad en firme y constituye una herramienta que permite la rehabilitación. Afirma que la sentencia no señala la afectación a la retribución o proporcionalidad, tampoco genera impunidad (al no suspender pena pecuniaria o medidas de reparación integral), caso contrario la generarían todos los casos de suspensión condicional de la pena, incluso aquellos fuera del procedimiento abreviado, lo cual resulta ilógico.
- 13.8.** Realiza un errado análisis al afirmar que el fin del procedimiento solo se satisface con la ejecución de la pena privativa de libertad, lo cual inobserva los derechos de la persona procesada. Este procedimiento no constituye un beneficio de buena fe otorgado por el juez al procesado, sino que es un procedimiento especial regido por normas de derecho público que “implica una aplicación directa del ius puniendi sin agotar todas las etapas del proceso ordinario”. Estas normas limitan la actuación del juez al estar sujeto a requisitos.

- 13.9.** Tal límite de aplicación que realiza, pese a cumplirse los requisitos, “implica una afectación directa del principio de igualdad contenido en el artículo 11.2 de la CRE” ya que “se limita a las personas la posibilidad de dejar en suspenso la pena solo por haberse acogido a un proceso abreviado y no por situaciones objetivas contenidas en las normas adjetivas.”
- 13.10.** Constituye una arrogación de funciones de legislador por parte de la Corte Nacional de Justicia que atenta contra el principio republicano de gobierno no prevista, lo cual resulta ajeno a las facultades conferidas al reformar el texto del COIP. Contraviene la reserva de ley orgánica para regular el ejercicio de derechos y garantías constitucionales y determinar o modificar las sanciones provenientes de tipos penales.
- 13.11.** Contraviene lo dispuesto en los artículos 168 (numerales 2,3,5,6), 201, 76 (numerales 5 y 6), 132 (numeral 2) 133 (numeral 2) de la Constitución, los artículos 1, 8 y 673 numeral 3 del COIP y 180 numeral 6 del COFJ.
- 14.** Sobre la base de los argumentos mencionados, solicita la suspensión provisional del artículo único hasta la resolución de la acción, que la demanda sea admitida y que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de la Resolución 02-2016 de 22 de abril de 2016, emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador.

4.2 Argumentos de la Corte Nacional de Justicia

- 15.** La Corte Nacional de Justicia³ fundamenta su actuar en el derecho a la seguridad jurídica y el papel que desempeña al procurar la unificación en la interpretación y aplicación de la ley al atender a las consultas presentadas ante su Pleno.
- 16.** Afirma que, conforme al artículo 180 numeral 6 del COFJ, la Corte Nacional de Justicia tiene facultad normativa respecto de la adecuada aplicación e interpretación de las normas infra constitucionales consultadas. Aduce que la demanda presentada por el accionante solamente pretende imponer su desacuerdo con los argumentos y resultados de la resolución impugnada, la cual niega que esta carezca de motivación.

³ Mediante escrito presentado el 3 de junio de 2019.

17. La Corte Nacional argumenta que en el procedimiento abreviado no existe etapa de juicio, solamente una audiencia especial donde el fiscal expondría el acuerdo y el procesado podría aceptarlo, por lo que no existe contradicción. Así, resulta imposible aplicar la suspensión condicional de la pena a este procedimiento. Tampoco pueden ser aplicados ambos procedimientos de forma consecutiva, ya que implicaría un doble beneficio para el procesado, atentando contra los fines de la pena y provocando impunidad.
18. Determina que las reglas del procedimiento ordinario no deben ser aplicadas por subsidiariedad *per se* a los procedimientos especiales, ya que existen normas concretas para cada procedimiento de acuerdo con su naturaleza propia. Así también, afirma que el procedimiento abreviado está sujeto a las letras dadas por el legislador e incluso la pena debe cumplir con determinados parámetros. Considera que: “si el procesado admite el hecho que se le atribuye a cambio de una pena bastante rebajada y se somete al procedimiento abreviado, evidentemente “renuncia” o se excluye la posibilidad que se instaure un procedimiento ordinario o el directo en su contra.”. Sostiene que no cabe que el cumplimiento efectivo de la pena privativa de la libertad sea suspendido por una institución no determinada para este procedimiento especial, por lo que no se puede considerar que la ejecutoría de la pena ha cumplido el acuerdo concertado entre la Fiscalía y el procesado.
19. Por lo mencionado en los párrafos anteriores, solicita se desestimen los cargos planteados por insuficiente carga argumentativa o se rechace la acción de inconstitucionalidad.

4.3 Argumentos de la Procuraduría General del Estado

20. La Procuraduría General del Estado⁴ afirma que la Corte Nacional de Justicia actuó dentro de su competencia para “resolver las dudas suscitadas sobre la inteligencia y aplicación de las leyes, y las reformas que deben hacerse”, por lo que no se ha arrogado funciones, sino que actuó en apego a la Constitución y al COFJ. También realiza un análisis de la naturaleza jurídica del procedimiento abreviado, por lo que considera que la resolución impugnada cumple con una motivación razonable, lógica y comprensible.
21. Diferencia entre las instituciones jurídicas de la suspensión condicional de la pena y sus procedimientos, de conformidad con los artículos 630 al 635 y siguientes del COIP. Afirma que el procedimiento abreviado es un “mecanismo de aceleración que conlleva a que el proceso concluya con prontitud un conflicto penal” del cual resultan beneficiados

⁴ Mediante escrito presentado el 4 de junio de 2019.

el interesado en requerir justicia, la administración de justicia y el procesado, quien “a pesar de recibir una sanción y ser privado de la libertad, la pena que recibe es menor en relación a la que se le hubiese sido impuesta en caso de encontrarse culpable al someterse al procedimiento ordinario” y “constituye una negociación entre el Fiscal y el procesado, para imponer una pena atenuada”.

- 22.** Con respecto a la suspensión condicional de la pena, la PGE considera que esta “es una reducción [que] constituye una forma anticipada de terminar el proceso” y constituye un beneficio para el procesado”. Estima también que su aplicación simultánea al procedimiento abreviado es incompatible, ya que tiene una restricción para delitos con una pena privativa de la libertad de máximo cinco años, mientras el procedimiento abreviado procede en delitos con penas privativas de la libertad de hasta diez. Manifiesta, a su vez, que esta figura tampoco procedería al no existir la etapa de juicio en el procedimiento abreviado, momento de procedencia de solicitud de la suspensión condicional de la pena. Además, señala que “nadie puede beneficiarse del no cumplimiento de una pena cuando la norma expresamente ha previsto que se trata de un acuerdo para reducir la pena a cumplir, más no, para reemplazarla.”

- 23.** Sostiene, entonces, que:

[n]o es procedente aplicar la suspensión condicional de la pena si antes se ha aplicado el procedimiento abreviado, en vista que al aplicar el procedimiento abreviado y la suspensión condicional de la pena estaríamos frente a un doble beneficio. Es decir, aplicar ambas figuras jurídicas en un mismo caso, constituye un doble beneficio para el sentenciado, contrariando el principio constitucional de igualdad ante la ley.

- 24.** Concluye que la resolución acusada de inconstitucionalidad está debidamente motivada, y ha respetado integralmente el principio de legalidad. Solicita se rechace la acción por carecer de sustento jurídico y se declare la constitucionalidad de la resolución impugnada.

4.4 Argumentos del Consejo de la Judicatura

- 25.** El Consejo de la Judicatura⁵ menciona que la Corte Nacional de Justicia actuó dentro de su competencia y en cumplimiento de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Sobre ello, advierte que sus jueces:

[l]legan a concluir que estas dos instituciones tienen un procedimiento y un objetivo diferente y que no es posible que el procesado al someterse a un procedimiento especial como lo es el

⁵ Mediante escrito presentado el 5 de junio de 2019.

procedimiento abreviado, el cual tiene como característica esencial la aceptación por parte del procesado de los hechos y de la pena impuesta como consecuencia de los mismos a través de un acuerdo entre el fiscal y el procesado, por lo que pretender además de (sic) la suspensión de la misma, implica una transgresión de la naturaleza y la estructura del procedimiento abreviado.

26. Con respecto a la finalidad de la pena, arguye que la resolución impugnada:

Refiere al fin de la pena que refiere (sic) a la prevención general para la comisión de delitos y el desarrollo progresivo de los derechos y capacidades de las persona (sic) con condena así como la reparación del derecho de la víctima, tomando como base que en el procedimiento abreviado, el procesado aceptó cumplir una pena, respecto a lo cual se emitió una sentencia condenatoria, y al momento de pretender que se suspenda la pena acordada en un procedimiento especial como el abreviado, se incumplen los fines que tiene la pena en estos casos.

27. Compara la naturaleza y finalidad del procedimiento abreviado de acuerdo con los artículos 634, 635, 636 y 638 del COIP frente al artículo 630 de la norma *ibidem*, especificando que “no cabe que de la pena acordada voluntariamente por el procesado, éste pretenda la suspensión condicional de la misma, desnaturalizando así el procedimiento abreviado e incumpliendo el acuerdo y el compromiso previo que establecieron” y determina que:

[e]l procedimiento abreviado implica un procedimiento especial, con una audiencia especial, y en el que no existe un legítimo contradictor, toda vez que este deviene en un acuerdo del procesado con el Fiscal, en el cual no solo se negocia la pena sino también el tipo penal por el cual va a ser sancionado, sin que a su vez exista instrucción fiscal, audiencia preparatoria de juicio ni juicio propiamente dicho. Advierte a su vez una violación a la naturaleza y finalidad de dicho procedimiento.

28. Manifiesta que el acogerse posteriormente a la suspensión condicional de la pena implicaría impunidad “toda vez que la pena de privación de la libertad es parte de la reparación integral acordada” y “trasgrede también el fin de la pena respecto a la prevención general para la comisión de delitos”.

29. Afirma que la resolución se encuentra encaminada a proteger la seguridad jurídica respecto de los dos procedimientos en discusión y que el accionante no ha determinado su inconstitucionalidad con base a los principios de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, *in dubio pro legislatore* y declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso.

- 30.** En razón de lo expuesto, solicita se ratifique la constitucionalidad de la resolución impugnada al haberse determinado que la demanda carece de argumentos claros, ciertos y específicos y fundamentos jurídicos que respalden su pretensión.

5. Cuestión previa

- 31.** Previo al planteamiento de los problemas jurídicos, es necesario evaluar si la resolución impugnada continúa vigente.
- 32.** Mediante sentencia 50-21-CN/22 y acumulado, de 19 de octubre de 2022, este Organismo declaró la inconstitucionalidad de la Resolución de la Corte Nacional de Justicia 02-2016, publicada en el primer suplemento del Registro Oficial 739 de 22 de abril de 2016, dándole a la consulta efectos de control abstracto de constitucionalidad. Adicionalmente, esta sentencia dispuso que:

En ejercicio del control constitucional de normas conexas, el artículo 630 del Código Orgánico Integral Penal, es compatible con las garantías y derechos constitucionales previstos en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4; y, 77 numeral 1 y 12 con relación a los principios de legalidad en materia penal y de interpretación más favorable a la efectiva vigencia de los derechos, siempre y cuando permita a las personas que en virtud de un procedimiento abreviado hayan sido sentenciadas en primera instancia, cuya pena privativa de libertad prevista para la conducta delictiva no exceda los cinco años, no tengan vigente otra sentencia o proceso en curso, ni hayan sido beneficiadas por una salida alternativa en otra causa y cumplan con los requisitos determinados en el artículo 630 del COIP, puedan solicitar el beneficio de la suspensión condicional de la pena, lo que deberá ser resuelto por el juez en la audiencia oral y pública en la que se definirá si se acepta o rechaza el procedimiento abreviado o dentro de las veinticuatro horas posteriores a esta diligencia.

- 33.** Ahora bien, mediante escrito de 16 de noviembre de 2022, el accionante solicitó a este Organismo que se pronuncie sobre los casos particulares en los cuales, estando vigente la resolución, los procesados no hayan accedido a la suspensión condicional de la pena por haberse tramitado su causa en procedimiento abreviado.
- 34.** Al respecto, se identifica que la petición del accionante se dirige a cuestiones concretas y casos particulares que no apuntan a las incompatibilidades abstractas producidas por la resolución impugnada.⁶

⁶ CCE, sentencia 31-17-IN, 12 de octubre de 2023, párr. 32.

- 35.** En este sentido, lo que pretende la solicitud del accionante no se refiere a un control abstracto de constitucionalidad, sino a una ampliación o aclaración de la sentencia 50-21-CN/22, lo cual escapa del objeto de la garantía de acción de inconstitucionalidad.
- 36.** Por lo anterior, toda vez que la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la norma impugnada, lo cual tiene como efecto la expulsión de la misma del ordenamiento jurídico, esta acción carece de objeto y se abstiene de realizar apreciaciones adicionales en el presente caso⁷.

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 de incumplimiento 7-19-IN.
- 2.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁷ La Corte Constitucional realizó un análisis similar en la sentencia 21-21-CN/22, de 26 de mayo de 2022. Posteriormente, mediante sentencia 62-17-IN/23, de 11 de enero de 2023, este Organismo determinó que, por cuánto la norma impugnada fue declarada inconstitucional, el control de constitucionalidad carece de objeto y debe ser desestimado.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

000719IN-62e3f

**Caso Nro. 0007-19-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecinueve de diciembre de dos mil veintitrés, por el presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; 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 46-21-IS/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023

CASO 46-21-IS

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

SENTENCIA 46-21-IS/23

Resumen: En esta sentencia, la Corte Constitucional resuelve desestimar la acción de incumplimiento presentada por los señores Mariuxi Judith Ruiz Demera, Angélica María Cruz Polanco, Luisa Hermelinda Vera Bajaña, Cynthia Xiomara Gálvez Rodríguez, Linda Tatiana Vera Concha y Víctor Hugo Abril Rodríguez respecto de la Resolución 0092-2004-RA dictada por el entonces Tribunal Constitucional, al verificarse que la demanda incoada no cumplió los requisitos necesarios para ser presentada directamente ante esta Corte Constitucional.

1. Antecedentes

1.1. Proceso originario

1. El 26 de agosto de 2003, el Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”) emitió el oficio 200101.15666 en el que citó un informe mediante el cual —entre otros temas— se especificó que la jornada laboral reducida de seis horas que se determinó para los tecnólogos médicos y otros servidores que trabajaban en unidades de contaminación y esfuerzo humano calificado de riesgo no era considerado como un derecho económico ni como un beneficio social, por lo que este régimen sería únicamente aplicado a los trabajadores que laboraban en horarios rotativos. En tal virtud, se dispuso a los gerentes de las unidades médicas del IESS adoptar lo dispuesto en dicho oficio, y, por ende, ajustar su horario laboral pertinentemente.
2. Un grupo de tecnólogos médicos del IESS impugnó el oficio antes mencionado mediante una demanda de amparo que fue conocida por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, que en resolución 0092-2004-RA de 30 de marzo de 2004 —revocando la decisión de primera instancia— concedió el amparo constitucional presentado, y suspendió el oficio impugnado y los actos derivados de este.

3. Mediante oficio de 10 de mayo de 2012,¹ el Ministro de Relaciones Laborales absolvió una consulta presentada por el IESS en el que afirmó que el personal de tecnólogos médicos se encuentra sujeto a la jornada laboral de ocho horas diarias. Este oficio se basó en las disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio Público (“LOSEP”) y la Resolución MRL-2011-004664 de 18 de octubre de 2011 en la que se fijó que la escala de valoración de puesto con jornadas de trabajo de ocho horas diarias también aplicaba a los tecnólogos médicos.
4. Mediante oficio número 6210000-4883 PAD de 9 de agosto de 2012, el director general del IESS dispuso la derogatoria de las disposiciones internas contrarias al criterio del oficio de 10 de mayo de 2012 mencionado en el párrafo *ut supra*. En tal virtud, se dispuso a los directores de los hospitales, centros y unidades de atención ambulatoria que los tecnólogos médicos y licenciados en tecnología médica modifiquen su jornada laboral de seis a ocho horas diarias.

1.2. Sobre la acción de incumplimiento presentada de forma directa ante la Corte Constitucional

5. El 11 de mayo de 2021, los señores Mariuxi Judith Ruiz Demera, Angélica María Cruz Polanco, Luisa Hermelinda Vera Bajaña, Cynthia Xiomara Gálvez Rodríguez y Víctor Hugo Abril Rodríguez (“**accionantes**”) presentaron la acción de incumplimiento que nos ocupa en contra de la resolución 0092-2004-RA de 30 de marzo de 2004 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional. La causa fue signada con el número 46-21-IS.
6. En sorteo electrónico de 12 de mayo de 2021, la sustanciación de la presente causa recayó sobre el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 30 de noviembre de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, solicitando al IESS y al juez ejecutor² que remitan a esta Magistratura un informe sobre el cumplimiento de la resolución 0092-2004-RA de 30 de marzo de 2004.

¹ Ver, Oficio MRL-AGTH-2012-EDT del Ministerio de Relaciones Laborales.

² Actualmente, el proceso se encuentra signado con el número 17303-2003-1066, y su conocimiento le corresponde al juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.

2. Competencia

8. De conformidad con lo establecido en el artículo 436, número 9, de la CRE en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

9. En su demanda, los accionantes presentan un recuento de los antecedentes procesales y una transcripción de la sentencia presuntamente incumplida. Más adelante, manifiestan:
- (i) Que después de la emisión de la sentencia presuntamente incumplida, “se hace un desfase de interpretación de la resolución [...] mediante criterios ministeriales y actos administrativos, con la finalidad de no dar cumplimiento a la Resolución, de esta manera estableciéndose en un claro PREVARICATO” (énfasis en el original), al modificar la jornada laboral de seis horas a una jornada de ocho horas diarias.
 - (ii) Que “se está incumpliendo e induciendo con éste incumplimiento a un cambio en la forma de pensar de las Autoridades Administrativas de la Institución y violándose indiscutiblemente [sic] de un mandato emanado por el Tribunal Constitucional, es decir de un derecho adquirido y de las garantías constitucionales”.
10. Con lo anterior, los accionantes pretenden que la Corte Constitucional: (i) declare el incumplimiento de la resolución 0092-2004-RA de 30 de marzo de 2004; (ii) suspenda todos los actos administrativos que se opongan al cumplimiento de la Resolución Constitucional; y, (iii) que “ordene la reparación integral”.

3.2. De la parte accionada

3.2.1. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

11. En respuesta al auto de 30 de noviembre de 2023 emitido por el juez ponente, el IESS manifestó que “en su debida oportunidad, dio fiel cumplimiento a lo dispuesto por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, constante en la Resolución No. 92-2004-RA”,

y adjuntó un memorando de 28 de septiembre de 2023, que “tiene relación con el cumplimiento de dicha Resolución”.

12. En tal memorando se hace un recuento de los actos que modificaron la jornada de los tecnólogos médicos de seis a ocho horas, y manifiesta que la resolución impugnada no alcanza a dichos documentos, por lo que no ha existido incumplimiento alguno. Con ello, designa a sus abogados y señala casillero para notificaciones.

3.2.2. Juez de la Unidad Judicial

13. En respuesta al auto de 30 de noviembre de 2023 emitido por el juez ponente; el abogado Santiago David Altamirano Ruiz, en su calidad de juez titular de la Unidad Judicial dio a conocer que la causa recayó en su conocimiento a pesar de no haber sido el juez sustanciador de la sentencia presuntamente incumplida, y que fue puesto en su conocimiento un “escrito de julio de este año” en el que se advirtió el presunto incumplimiento.
14. En tal virtud, manifiesta que un grupo de tecnólogos médicos³ habría presentado dicho incidente de inconstitucionalidad recién el 5 de julio de 2023 y que, con ello, el juzgador ha solicitado a la Defensoría del Pueblo y al IESS que emita informes sobre el incumplimiento de la resolución 0092-2004-RA.
15. Más adelante asegura que “en atención al oficio emitido por la Corte Constitucional” se ordenó la remisión del expediente original en virtud del incidente antes mencionado, recién el 4 de septiembre de 2023.

4. Consideración previa

16. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, le corresponde a esta Corte determinar si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción de forma directa ante la Corte Constitucional.⁴

³ Los recurrentes fueron los señores Marco Aurelio Reyes Ponguillo; Carla Paola León Alarcón, Raúl Cristopher Espinoza Gonzales; Yunga Quimi Christina Andrés; Castro García Raúl German; Carlos Ademir Acuña Cevallos; Viviana Mariuxi Junco Rodríguez; Gina Lorena Alcívar Eugenia; Efrén Antonio Parra Mosquera; Elías Washington Parrales Cirino; Jair Darío Silvera Jácome; Euclides Erazo Torres; José Orozco Cerezo; Pablo Medardo García Arroyo; Elizabeth María Acuria Lozano; Rita María Hernández Torres; Carlos Alberto Avilés Cervantes; Rómulo Marcelo Rizzo Escalante; Y, Juan Carlos Altamirano Contreras.

⁴ Ver, Sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 20,

17. La jurisprudencia de esta Magistratura ha sostenido que la acción de incumplimiento tiene carácter subsidiario,⁵ puesto que esta:

[B]usca evitar que existan mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales y, con ello, garantizar **que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia no hayan logrado ejecutar la decisión**, una vez que hayan agotado **todos los medios** que sean adecuados y pertinentes (énfasis añadido).⁶

18. Lo anterior es concordante con lo prescrito en los artículos 162, 163, 164 de la LOGJCC y el artículo 150 del Código Orgánico de la Función Judicial; cuerpos legales en los que se establece que la ejecución de sentencias constitucionales es de carácter *inmediato*, y corresponde a los jueces *de instancia* que conocieron la garantía jurisdiccional. Es por ello que “los jueces [de instancia] investidos de jurisdicción en materia constitucional están obligados a adoptar **todas las medidas a su alcance para que lo resuelto en los procesos de garantías jurisdiccionales se cumpla**” (énfasis añadido).⁷

19. De manera que, para que esta Magistratura conozca una acción de incumplimiento y asuma de forma excepcional la competencia de ejecutar la decisión constitucional, debe verificar (i) que el o los accionantes hayan promovido la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia, como executor natural; y que, por consiguiente, (ii) haya o hayan requerido al juez la remisión, a la Corte Constitucional, del expediente del proceso en conjunto con el informe respectivo y (iii) el requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez de instancia.

20. Si bien es cierto que la acción de amparo constitucional del caso *in examine* fue promovida de conformidad con la Ley de Control Constitucional es necesario hacer referencia a la disposición prescrita en el artículo 55 de la norma *ibidem* que establecía que: “[c]orresponde ordenar el cumplimiento de la decisión final adoptada en el procedimiento de amparo **al juez de instancia ante quien se interpuso el recurso**” (énfasis añadido).

[E]ste Organismo ha dado eficacia al alcance de los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, respecto a la procedibilidad de la acción de incumplimiento, así la sentencia No. 103-21-IS/22 ha establecido la necesidad de un examen previo de los requisitos de procedencia de las acciones de incumplimiento. Por ello, las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC.

⁵ CCE, Sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 47; Sentencia 46-17-IS/21, 4 de agosto de 2021, párr. 23.

⁶ CCE, Sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 27.

⁷ *Ibid.*, párr. 26.

De ahí que lo mencionado en el párrafo *ut supra* sea aplicable también en el marco de procesos de amparo conocidos por el anterior Tribunal Constitucional.⁸⁹

21. Por ende, una vez determinados los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de incumplimiento directamente ante este Organismo, corresponde analizar si estos se cumplieron en el presente caso.
22. En tal virtud, se verifica que los accionantes no cumplieron con *ninguno* de los requisitos establecidos en el párrafo 19 *ut supra* pues de los recaudos procesales no consta que hayan promovido la ejecución de la sentencia ante el juez de instancia, como su ejecutor natural [requisito (i)], y, naturalmente, tampoco requirieron a dicho juez que remita el expediente de la causa con el informe que contenga las razones del incumplimiento de la sentencia presuntamente omitida [requisito (ii)] en el transcurso de un plazo razonable [requisito (iii)]. De hecho, conforme consta del informe del juez de la Unidad Judicial resumido en el párrafo 13 *supra*, recién en julio de 2023 se habría presentado un incidente de incumplimiento.¹⁰ Por ende, no existió esta solicitud antes de presentar la acción de incumplimiento directamente ante esta Corte, el 11 de mayo de 2021.
23. En suma, el incumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC por parte de los accionantes tiene como consecuencia jurídica que este Organismo desestime la demanda sin pronunciarse sobre la existencia o no del incumplimiento alegado.

5. Decisión

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

⁸ CCE, Sentencia 12-19-IS/23, 8 de marzo de 2023, párr. 40.

⁹ Respecto a este asunto, esta Corte ya se ha pronunciado. En la sentencia 52-22-IS/23, párrafo 24, se indicó que: “Si bien en otras ocasiones en las que la acción de incumplimiento de sentencia expedida en un recurso de amparo constitucional ha sido presentada de forma directa ante la Corte Constitucional, este Organismo no se ha pronunciado sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en la LOGJCC para el ejercicio de la acción y se ha pronunciado sobre el fondo del caso, e incluso se ha llamado la atención a dichos órganos jurisdiccionales; esta Corte tiene claro que, avalar la inobservancia del trámite de la acción de incumplimiento tiene como efecto convertir a esta acción en una vía paralela de ejecución de sentencias constitucionales y a la Corte Constitucional en una judicatura de instancia, y permite deslindar a los jueces y juezas de instancia de sus deberes”.

¹⁰ De hecho, conforme manifiesta, “en esta instancia se está tramitando recién el incidente del supuesto incumplimiento, siendo que al momento de la emisión de este informe ha llegado a este despacho varios informes del IESS; que alega el cumplimiento del fallo.”

1. Desestimar la acción de incumplimiento **46-21-IS**.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

4621IS-62e3d

**Caso Nro. 46-21-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecinueve de diciembre de dos mil veintitrés, por el presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; 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 58-21-IS/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023

CASO 58-21-IS

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

SENTENCIA 58-21-IS/23

Resumen: La Corte desestima la acción de incumplimiento presentada por el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, en el contexto de una acción de protección, al verificar que el juez inobservó el carácter subsidiario de la garantía y los requisitos de procedibilidad de la presente acción dispuestos en el artículo 164 de la LOGJCC.

1. Antecedentes procesales

a) Acción de protección de origen

1. El 29 de junio de 2020, Guido Kelly Cajamarca Reinoso, en su calidad de gerente de la compañía “TAXI EJECUTIVO ZARACAY EXPRESS S.A” (**“compañía actora”**), presentó una acción de protección en contra de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo (**“Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo”**). En su demanda, impugnó la resolución administrativa EPMT-SD-GG-JVT-2020-230-OF, de 28 de febrero del 2020, mediante la cual se le negó la solicitud de reasignación de los cupos o títulos habilitantes que se entregan a las operadoras de servicio de taxi en la modalidad de ejecutivos pendientes a la compañía actora. Este proceso fue signado con el número 23281-2020-03188.
2. El 17 de julio de 2020, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas (**“juez de la Unidad Judicial”**) negó la demanda al determinar que no se vulneraron los derechos alegados por la compañía actora toda vez que “consta una resolución de la misma institución que dispuso de forma provisional otorgar el número de 38 cupos a la tantas veces referida compañía de taxis”. La compañía actora interpuso recurso de apelación en contra de esta decisión.

3. El 17 de septiembre de 2020, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas (“Sala”) aceptó el recurso de apelación y dispuso que la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo, continúe con el proceso de regularización de taxis ejecutivos.

b) Fase de ejecución

4. El 13 de noviembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial emitió un auto en el cual dispuso que en el término de 10 días informe si se ha dado cumplimiento a la sentencia de 17 de septiembre del 2020. El 24 de noviembre de 2020, la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo mediante escrito informó a la Unidad Judicial sobre el proceso de cumplimiento de la sentencia y solicitó: “se le conceda un tiempo prudencial para continuar con el trámite de revisión, análisis y validación, de la documentación presentada por la compañía y cumplimiento de la sentencia”.
5. El 1 de diciembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial emitió un auto en el cual dispuso que la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo especifique y precise en forma clara el término que necesita para dar cumplimiento a la sentencia de 17 de septiembre de 2020.¹
6. El 24 de febrero de 2021, el juez de la Unidad Judicial dispuso se oficie a la Defensoría del Pueblo para que informe en 30 días sobre el cumplimiento o no de la sentencia de la Sala de 17 de septiembre de 2020.²
7. El 26 de marzo de 2021, la compañía actora mediante escrito, solicitó al juez de la Unidad Judicial que disponga las medidas necesarias de conformidad al artículo 21 y 22 de la Ley

¹ Mediante escrito de 15 de diciembre de 2020, la Empresa Pública de Santo Domingo solicitó que se le conceda el término de 30 días para dar cumplimiento a la sentencia. El 10 de febrero de 2021, la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo mediante escrito informó que “en la parte que dispone ‘hasta la concesión del permiso de operación definitivo’, se torna inejecutable, por lo que solicita que se suspenda la ejecución de la sentencia”.

² El 30 de marzo de 2021, la Defensoría del Pueblo mediante escrito informó

1. En relación a lo dispuesto en la sentencia por la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsachilas (sic) en la primera parte que dice “TAXI EJECUTIVO ZARACAYEXPRESS S.A” conforme el listado de socios que ésta remita en Terrestre y Tránsito de Santo Domingo el plazo de sesenta días...” se considera que la Empresa Pública Municipal de Transporte, si ha dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia.

2. En relación al otorgamiento de “...la concesión del permiso de operación definitivo...”, se considera que la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre y Tránsito de Santo Domingo, no ha podido cumplir hasta la presente fecha.

Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, acusando el incumplimiento de la sentencia dictada por la Sala.

8. El 1 de abril de 2021, el juez de la Unidad Judicial, mediante auto, señaló:

2) Con fecha 30 de marzo del 2021, el delegado Provincial de la Defensoría del Pueblo de Santo Domingo a enviado(sic) en el Informe de Seguimiento de Cumplimiento de Diligencia Trámite Defensorial No. 1 858-DPE-DPSDT-202 1-KGC en la que indica en sus conclusiones en su numeral 2) indica en su parte pertinente: "...En relación al otorgamiento de la concesión del permiso o de operación definitivo [...] se considera que la Empresa Pública Municipal [...] no ha podido cumplir hasta la presente fecha.-3) Por las consideraciones expuestas se deja el derecho que le corresponda al accionante de seguir las acciones constitucionales y/o legales que corresponda.

9. El 7 de abril de 2021, la compañía actora, mediante escrito, solicitó al juez de la Unidad Judicial que revoque la providencia de 1 de abril de 2021 y disponga a la accionada que cumpla la sentencia.

10. El 22 de abril de 2021, el juez de la Unidad Judicial, mediante auto, dispuso en lo principal:

...la EPMT-SD, a la brevedad posible debe continuar con el proceso de regularización de las 10 unidades de los taxis ejecutivos "TAXI EJECUTIVO ZARACAYEXPRESS S.A"., conforme lo dispuso la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Táchalas en sentencia de fecha 17 de septiembre del 2020, a las 09h30 hasta la concesión del permiso de operación definitivo cumpliendo con sus competencias y atribuciones establecidas para la concesión de la misma.

11. El 27 de abril de 2021, la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo, mediante escrito manifestó:

...al considerar el cumplimiento de la sentencia como defectuosa ejecución, y habiendo ejecutado por su Autoridad lo dispuesto en el Art. 164.4, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, consideramos la aplicación de lo establecido en el Art. 163 y 164 de la referida Ley, con la finalidad que la Corte Constitucional resuelva lo pertinente conforme a la facultad establecida en el Art. 436.9 de la Constitución de la República del Ecuador.

c) Procedimiento ante la Corte Constitucional

12. El 26 de mayo de 2021, el juez de la Unidad Judicial elevó el caso ante este organismo, conjuntamente con su informe, y, por sorteo, la causa le correspondió al entonces juez

constitucional Agustín Grijalva Jiménez. Después de la renovación parcial de los nuevos jueces y jueza de esta Corte, el 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada y correspondió su conocimiento al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. A continuación, el 6 de noviembre de 2023 el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y solicitó los informes respecto del cumplimiento de la sentencia.

2. Competencia

- 13.** De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 161 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Sentencia cuyo incumplimiento se acusa

- 14.** El fallo alegado como incumplido es la sentencia dictada el 17 de septiembre de 2020, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, la cual, en su parte pertinente, dispuso:

[...] Se acepta el recurso de apelación interpuesto y se declara la vulneración de los derechos constitucionales de la accionante, la compañía “TAXI EJECUTIVO ZARACAYEXPRESS S.A.”, garantizados en los Arts. 76 numero 7 letra l) y 82 de la Constitución de la República del Ecuador, ya que se ha afectado también su derecho al trabajo tutelado por el Art. 33 de la Carta Magna, por parte de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo; en consecuencia de estas vulneraciones, se revoca la sentencia subida en grado. Como medida de reparación integral, se dispone que la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo, continúe con el proceso de regularización de taxis ejecutivos de las DIEZ unidades de la compañía “TAXI EJECUTIVO ZARACAYEXPRESS S.A.”, conforme al listado de socios que ésta remita, en el plazo de sesenta días, hasta la concesión del permiso de operación definitivo.

4. Alegaciones y fundamentos

a. Por parte de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre y Tránsito de Santo Domingo

- 15.** A pesar de haber sido debidamente notificada, la Empresa accionada no presentó su informe de descargo.

b. Por parte de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas

- 16.** En los informes de 26 de mayo de 2021 y 11 de noviembre de 2023 presentados por el juez de la Unidad Judicial, se hace un recuento de las actuaciones procesales a partir de la emisión de la sentencia de apelación de la acción de protección e indica que:

[...] el suscrito Juez ha buscado todos los medios adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia; de esta forma se ofició a la Defensoría del Pueblo de Santo Domingo de los Tsáchilas a fin que de informe al suscrito Juez en termino(sic) de 30 días sobre el cumplimiento o no de la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, de fecha 17 de septiembre del 2020, la Defensoría del Pueblo da contestación, indicando las siguientes conclusiones: "...1.- En relación a lo dispuesto en sentencia por la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, en la parte primera que dice: "TAXI EJECUTIVO ZARACAYEXPRESS S.A.", conforme al listado de socios que ésta remita, en el plazo de sesenta días...", se considera que la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre y Tránsito de Santo Domingo, si ha dado cumplimiento a lo ordenado en sentencia. 2.- "...En relación al otorgamiento de: "...la concesión del permiso de operación definitivo...", se considera que la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo, no ha podido cumplir hasta la presente fecha... (...)"

5. Cuestión Previa

- 17.** El artículo 163 de la LOGJCC dispone que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias constitucionales que hayan dictado; y, de forma subsidiaria, frente a la inejecución o defectuosa ejecución, se presentará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.
- 18.** Por su parte, el artículo 21 de la LOGJCC señala que los jueces deberán “emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrán disponer la intervención de la Policía Nacional”.
- 19.** Además, durante esta fase de cumplimiento, los jueces pueden expedir los autos necesarios para ejecutar integralmente la sentencia, así como providencias para insistir en el cumplimiento, e inclusive delegar el seguimiento de la sentencia a la DPE o a otra instancia estatal, nacional o local, de protección de derechos, quienes podrán deducir las acciones que sean necesarias para cumplir la delegación.

- 20.** Asimismo, en atención a las particularidades del caso, los jueces de instancia tienen atribuciones modulativas, cuestión que ocurre cuando durante el seguimiento de la decisión verifiquen que las circunstancias fácticas o jurídicas han cambiado y que la medida dispuesta no logra restituir el goce del derecho transgredido o regresar al estado anterior a la vulneración, en estos casos, el operador judicial puede evaluar el impacto en las víctimas y sus familiares para que de manera excepcional y altamente motivada modifique las medidas.
- 21.** Sin detrimento de lo anterior las y los jueces pueden aplicar las medidas correctivas y coercitivas en el evento de que exista una renuencia injustificada en el cumplimiento de la sentencia constitucional o de un acuerdo reparatorio. Así, en el presente caso se puede identificar tanto del informe del juez como del escrito del obligado de 26 de mayo de 2021 que la asignación de cupos debía seguir un proceso de ejecución ordinario ya que el demandado no tenía la competencia para crear los mismos. Por lo tanto, el juez estaba en la obligación de encaminar la decisión reconduciendo las medidas para lograr el efectivo cumplimiento mas no enviando directamente a la Corte Constitucional, de acuerdo al numeral 1 del artículo 132 del COFJ.
- 22.** En esta línea, la jurisprudencia de la Corte, con base en los artículos referidos en el párrafo anterior, ha determinado la necesidad de realizar un examen previo de los requisitos que permita a este Organismo conocer las acciones de incumplimiento cuando sea el juez ejecutor quien la presente a la Corte.³ Con estas consideraciones, es pertinente verificar si estos se cumplieron en el presente caso, y en ese sentido, esta Corte ha sostenido que “los requisitos contenidos en la LOGJCC deben ser cumplidos en su integralidad al momento de presentar la acción” y que “[n]o hacerlo en la forma prevista [...] restaría el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento.”⁴ Principalmente cuando esta Corte determine que el juez ejecutor envíe y sin razones que justifiquen si el objeto de la decisión es imposible de cumplir.
- 23.** Así, cuando se acude ante la Corte Constitucional con una acción de incumplimiento, será indispensable que este Organismo verifique: i) que la autoridad judicial haya remitido el informe en el que argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el COFJ, la ejecución de la sentencia ha sido imposible, y ii) que la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.⁵ A efectos de proceder con el análisis de esta

³ CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

⁴ CCE, sentencia 23-20-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 61.

⁵ CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

acción, ambos requisitos deben ser cumplidos cabalmente, y en caso de que uno de ellos se incumpliera, la Corte no está obligada a proseguir con el examen de la causa, correspondiendo, de ser el caso, desestimarla.

24. En referencia al *primer requisito*, el juez de la Unidad Judicial en la providencia de 26 de mayo de 2021, mediante la cual remitió la causa a esta Corte, incluyó un informe de su actuación, en el que señaló:

24.1. Mediante escrito de fecha 7 de diciembre del 2020, Héctor Horacio Fiallo Sandoval, Gerente de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo (EPMT-SD), pone en conocimiento del suscrito Juez que la ERMPT-SD, para concluir con el proceso de regularización de las 10 unidades dispuestas en sentencia será el término de 30 días en los cuales los representantes de la compañía "TAXI EJECUTIVO ZARACAYEXPRESS S.A.", deberá presentar la documentación respectiva.

24.2. Con fecha 15 de diciembre del 2020, a las 15h39, el Juez concedió el término solicitado de 30 días a la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo (EPMT-SD), para que continúe con la regularización de los taxis ejecutivos "TAXI EJECUTIVO ZARACAYEXPRESS S.A.".

24.3. Indica además que se ofició a la Defensoría del Pueblo de Santo Domingo de los Tsáchilas a fin que de informe sobre el cumplimiento de la sentencia.

24.4. Informa sobre varias resoluciones incorporadas al proceso dictadas por la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo respecto del proceso de regularización de las 10 unidades dispuestas en sentencia.

24.5. Pone en conocimiento de las partes el 5 de abril del 2022, el escrito presentado por la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo, en él que la entidad obligada manifiesta que ha dado cumplimiento a la sentencia.

25. Esta Corte observa que, en los informes remitidos, el juez se limita a enumerar las acciones realizadas en el marco del cumplimiento de la sentencia de acción de protección. Sin embargo, no se verifica que haya empleado efectivamente las atribuciones contempladas en la LOGJCC y el COFJ, pues el juez se limitó a requerir mediante providencias el

cumplimiento a la entidad accionada y encargar la verificación de dicho cumplimiento a la Defensoría del Pueblo, sin que se observe la adopción de otras medidas atribuidas a las autoridades judiciales encargadas de la ejecución de las sentencias de garantías jurisdiccionales, para el cumplimiento de la decisión. Al respecto, esta Corte ha insistido que las autoridades judiciales cuentan con facultades de seguimiento; de aplicación de medidas correctivas y coercitivas; y modulativas, por lo que, tienen a su disposición una serie de atribuciones para alcanzar el cumplimiento de la sentencia.⁶

26. En esta línea, es importante distinguir el rol que cumple la Defensoría del Pueblo⁷, el cual consiste en verificar el cumplimiento e informar sobre las actuaciones de las entidades accionadas, mas no cuenta con las mismas atribuciones que un órgano jurisdiccional tiene para obligar a ejecutar la decisión.
27. Es así que, en los informes presentados por el juez de la Unidad no se observa que se argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el COFJ, la ejecución de la sentencia ha sido imposible su cumplimiento. Por el contrario, el informe se limita a enumerar las acciones realizadas, sin que exista mayor análisis de ellas o argumentación para la presentación de la acción de incumplimiento ante este Organismo.
28. Sobre la base, de estas consideraciones, resulta contrario a la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento que el juez ejecutor inobserve sus deberes consagrados en el artículo 21 de la LOGJCC y delegue la ejecución de sentencias, siendo obligación del juez ejecutor velar por el cumplimiento de las sentencias constitucionales. De allí que este Organismo advierte que es el juez ejecutor, en este caso el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, es el principal responsable del cumplimiento inmediato de la sentencia y que no ha cumplido con el primer requisito analizado a lo largo de esta decisión.
29. En virtud de lo expuesto, esta Corte verifica que no se ha cumplido con el primer requisito, pues el juez no argumenta las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el COFJ, la ejecución de la sentencia ha sido imposible de cumplir. Consecuentemente, la acción de incumplimiento debe ser desestimada sin que sea posible para este Organismo conocer el fondo del asunto.

⁶ CCE, sentencia 38-19-IS/22, de 30 de noviembre de 2022.

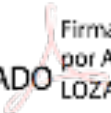
⁷ CCE, sentencia 124-21-IS/23, de 2 de agosto de 2023, párr.36.

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 de incumplimiento **58-21-IS**.
2. Llamar la atención al juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas por elevar a conocimiento de la Corte Constitucional el incumplimiento de la sentencia de 17 de septiembre del 2020 sin informar las razones por las que la decisión ha sido imposible de cumplir, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el COFJ y, notificar al Consejo de la Judicatura, a efectos de que este llamado de atención se registre en el expediente correspondiente del referido juez que actuó en el caso bajo análisis.
3. Devolver el expediente del proceso al juzgado de origen.
4. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre de 2023.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

5821IS-62bf5

**Caso Nro. 58-21-IS**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 127-22-IS/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023

CASO 127-22-IS

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

SENTENCIA 127-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional niega la acción de incumplimiento presentada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en contra del GAD del cantón Naranjal. La Corte concluye que la sentencia constitucional en parte ya fue cumplida y que resulta fácticamente imposible entregar la información restante.

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de julio de 2020, Byron Estuardo Pacheco Torres, en calidad de procurador judicial de Christian Cruz Larrea, presidente y representante legal del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“**CPCCS o parte accionante**”) —ante una queja presentada por Manuel Eduardo Narváez Palomino— presentó una demanda de acceso a la información pública en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Naranjal (“**GAD o parte accionada**”), a través de la cual solicitó la entrega de varios documentos.¹
2. El 7 de agosto de 2020, la Unidad Judicial Civil Multicompetente con sede en el cantón Naranjal (“**Unidad Judicial**”) aceptó la demanda y ordenó que el GAD entregue a la parte accionante la documentación requerida en los oficios: (i) 175.2019-P-ALPCCN de 21 de octubre del 2019; (ii) 179.2019-P-ALPCN de 24 de octubre de 2019; (iii) 180.2019-P-ALPCN de 24 de octubre del 2019; y, (iv) 207-2019-P-ALPCCN de 19 de diciembre de 2019.
3. El 25 de febrero de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas negó los recursos de apelación interpuestos por el CPCCS y el GAD y confirmó la sentencia emitida el 7 de agosto de 2020.

¹ El CPCCS alegó en la demanda que recibió una queja del ciudadano Manuel Eduardo Narváez Palomino, quien señaló que ha presentado varios oficios al alcalde del cantón Naranjal solicitando información, pero no recibió ninguna respuesta.

4. El 1 de septiembre de 2021, el CPCCS informó a la Unidad Judicial que el GAD entregó la información fuera de tiempo, de manera incompleta y alterada, razón por la que solicitó que se ofrezcan disculpas públicas al señor Manuel Narváez Palomino y se remita lo actuado a la Fiscalía General del Estado (“FGE”). Indicó que el GAD no entregó 12 documentos. Alega que la falta de entrega de los 12 documentos lo reconoció el propio GAD en escrito que obra a fojas 373 a 377 del expediente constitucional.
5. El GAD, en el escrito que consta a fojas 373 a 377 del expediente de instancia, realizó un recuento de la información solicitada por el CPCCS sobre la que existe controversia. El GAD expuso las razones por las cuales no pudo entregar dicha información o considera que esta ya fue entregada:

1. Copia certificada de la parte pertinente del acta, que contenga la resolución emitida por el Pleno del Concejo Municipal, que hubiere autorizado el (sic) señor Alcalde, para que disponga el traslado de la retroexcavadora y personal de la Municipalidad de Naranjal, a realizar trabajos en los predios de la Armada de la ciudad de Guayaquil.

RESPUESTA:

De conformidad con el literal n) del art. 60 del COOTAD el Alcalde tenía la atribución de suscribir en convenio, por ser de mutuo beneficio y no comprometer fondos municipales, [no] requería autorización del Concejo Municipal [...]

3. Copia certificada que hubiere emitido los señores concejales miembros de la Comisión Edilicia Permanente, de Obra Pública y Maquinaria, que motive y justifique la presencia de la maquinaria y personal municipal en predios de la armada en la ciudad de Guayaquil.

RESPUESTA

La presencia de la maquinaria se debió al convenio descrito en el numeral No. 4 [...]

5. Copia certificada del informe que hubiere emitido el jefe de maquinaria municipal, reportando los trabajos cumplidos en los predios de la armada y otros, en la ciudad de Guayaquil.

RESPUESTA:

El informe requerido se encuentra dentro de los adjuntos en la respuesta No. 2 [...]

7. Copias certificadas de la nómina de servidores públicos que hayan sido enrolados como experto en seguridad ciudadana.

RESPUESTA:

A la fecha de la solicitud no había servidores públicos enrolados como expertos en seguridad ciudadana.

8. Copias certificadas de los perfiles curriculares de cada uno de los servidores municipales que acrediten la calidad de perito, expertos, estrategas o especializados en seguridad ciudadana, información que permitirá dar soporte a los procesos de méritos y oposición (título, certificados, diploma, etc.)

RESPUESTA:

A la fecha de la solicitud no había servidores municipales enrolados en calidad de peritos, expertos estrategas o especializados en seguridad ciudadana.

9. Copia certificada [de la ordenanza] del Consejo de Seguridad Ciudadana

RESPUESTA:

A la fecha de la petición no existía conformado el Consejo de Seguridad Ciudadana 10. Copia certificada del Acta de la última sesión celebrada por el Consejo Cantonal de Seguridad de Naranjal.

RESPUESTA:

A la fecha de la petición no existía conformado el Consejo de Seguridad Ciudadana, consecuentemente no existe acta [...]

14. Copia certificada del contrato de servicios generales de reparación y mantenimiento, documento que se hubiere suscrito entre su autoridad y el señor Ruiz Beltrán César Oswaldo, por la reconstrucción de dos losas colapsadas de ducto de alcantarillado, ubicados en las calles Oswaldo Rodríguez y César Amador; Francisco Bolaños y Alan Peñaranda, mantenimiento de aceras en varios tramos de la calle.

RESPUESTA:

No existe suscrito contrato con el señor RUIZ BELTRAN CÉSAR OSWALDO [...]

23. Se nos informe acerca de la velada de Elección y Proclamación de la Reina del Cantón Naranjal, evento celebrado el día viernes 1 de noviembre de 2019, en el estadio José Benito Ordóñez, se nos haga llegar los nombres del Notario o Juez de lo Civil, que hubiere actuado como fedatario para los resultados finales de la clasificación que permitiera la declaración de triunfo de la nueva soberana de Naranjal y su Corte de Honor.

RESPUESTA:

No se contó con la participación de un notario o juez civil para este evento, por no existir disposición jurídica que establezca la obligatoriedad de contar con notario u otro fedatario en esta elección.

24. Copia certificada del acta final que haya levantado la autoridad fedataria del mencionado certamen de belleza Reina de Naranjal 2019.

RESPUESTA:

No existe acta de autoridad fedataria, por no existir disposición jurídica que establezca la obligatoriedad de contar con notario u otro fedatario en esta elección [...]

30. Copias certificadas de la comisión de mesa que haya tratado el caso de una renuncia de la Concejala Azucena Gómez Benítez.

RESPUESTA:

No existe acta, por no existir disposición legal que así lo requiera [...]

32. Copias certificadas de la documentación que hubiera presentado el señor Donald Pastor Astudillo que le haya permitido tener acceso a ocupar la silla vacía y participar con voz y voto en la sesión extraordinaria celebrada por el concejo municipal el día 12 de diciembre del 2019, de conformidad con la vigente ordenanza que regula el uso de la SILLA VACÍA “ORDENANZA QUE CONFORMAN Y REGULA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN NARANJAL”

RESPUESTA:

En 3 fojas encontrará lo peticionado

6. El 21 de septiembre de 2021, el GAD sostuvo que la información se entregó dentro del término de los 8 días señalados por la sentencia, puesto que esta fue notificada el 14 de agosto de 2020 y la información se entregó el 18 de agosto de 2020. Por otra parte, alega que de conformidad con el artículo 20 de la LOTAIP, “las instituciones públicas cuando no poseen en sus archivos documentos requeridos por los administrados, lo que deben hacer es informar sobre este particular y con eso cumple

sus obligaciones”, pues, las instituciones públicas no están obligadas a crear o producir información que no poseen. En este sentido, el GAD se ratificó en los argumentos expuestos en el párrafo 5 *supra* y solicitó el archivo de la causa.

7. El 28 de octubre de 2021, el CPCCS expuso su contradicción a lo señalado por el GAD en el párrafo 5 *supra*, en los siguientes términos:

1. Respuesta al numeral 1. De conformidad al artículo 131 del COOTAD está prohibido al ejecutivo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados prestar o hacer que se de en préstamo bienes de los GADS y disponer el trabajo de servidores para otros fines que no sean los constitucionales. Por lo tanto, el GAD no ha cumplido con la información solicitada y “estaría cayendo en un presunto delito público”.
2. Respuesta al numeral 3. Los señores concejales de la Comisión Edilicia Permanente, de Obra Pública y Maquinaria no tienen conocimiento de la convocatoria a la sesión ordinaria para haber tratado este tema, por lo consiguiente no se entrega la documentación respectiva.
3. Respuesta al numeral 5. Revisado el informe no se encuentra ningún documento que contenga la firma de responsabilidad del jefe de maquinaria municipal.
4. Respuesta a los numerales 7, 8, 9 y 10. Los argumentos que presenta el GAD no coinciden con lo expresado por el alcalde el 2 de septiembre de 2019, en el acto denominado “hora cívica”, en el que “presento (sic) públicamente y dio a conocer los nombres de 4 miembros integrantes del departamento de seguridad ciudadana, como expertos en la planificación estratégica y operativa en seguridad [...] cuando solicitamos la información [...] este Consejo de Seguridad ya estaba conformado”.
5. Respuesta al numeral 14. No entrega la información requerida.
6. Respuesta al numeral 23. No entregan la información requerida a pesar que estos eventos públicos siempre se ha contado con la presencia de un Notario.
7. Respuesta al numeral 24. No entregan la información requerida a pesar que estos eventos públicos siempre se ha contado con la presencia de un Notario.
8. Respuesta al numeral 30. No entregan la información e incumplen lo dispuesto en el artículo 60, literales T) y U) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
9. Respuesta al numeral 32. La información está incompleta según lo que determina la Ordenanza que regula la participación ciudadana en los artículos 30, 33, 35, 36 y 37. No se remite copia certificada de la acreditación mediante carta certificada de vocería de la organización Escuela de Capacitación y Sindicato de Choferes Profesionales del cantón Naranjal y no se remite copia certificada del oficio que se hubiere dirigido a los miembros del Concejo Municipal, haciendo constar la nómina de delegados a ocupar la silla vacía.

8. El 17 de diciembre de 2021, la Unidad Judicial puso en conocimiento de las partes procesales el informe de verificación de 10 de diciembre de 2021 realizado por la Defensoría del Pueblo del Ecuador (“DPE”). En este informe se indicó: “[el GAD] con los documentos adjuntos nos indica que han cumplido con lo resuelto [...] mientras que el CPCCS indica que no se ha cumplido con entregarse la información que se ordena en la Sentencia”. La DPE concluyó que “podemos indicar que no tenemos la certeza que se haya cumplido con la sentencia”.

9. El 3 de enero de 2022, el CPCCS solicitó que, ante la negativa y ocultamiento de la información pública por parte del GAD, “se remita todo lo actuado a la [FGE], tal como lo establece el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”) para que se abra una investigación previa”.
10. El 31 de enero de 2022, el GAD sostuvo que entregó la documentación que posee y explicó la información que no posee.
11. El 16 de febrero de 2022, la Unidad Judicial requirió a la parte accionada que puntualice las fojas del cuaderno procesal en la que se encuentra la documentación que se ordenó entregar en la sentencia constitucional.
12. El 4 de marzo de 2022, el GAD señaló que, mediante escrito presentado el 18 de agosto de 2020, informó del cumplimiento de la sentencia constitucional y adjuntó un folder con 245 fojas.
13. El 21 de marzo de 2022, la Unidad Judicial corrió traslado con el escrito mencionado en el párrafo precedente y dispuso que la parte accionante se pronuncie respecto de la no existencia de la información requerida por el GAD.
14. El 28 de marzo de 2022, el CPCCS se ratificó en los argumentos expuestos en el párrafo 7 *supra* y aportó argumentos adicionales que se transcriben a continuación:

1. Respuesta al numeral 1. A más del artículo 131 del COOTAD, el artículo 60, letra n) *ibídem*, establece que los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán autorización del Concejo, en consecuencia, la maquinaria es parte del patrimonio municipal por consiguiente para que su autorización sea legal requería la autorización del Concejo. Por lo expuesto, el GAD no ha cumplido con la entrega de la información solicitada.

2. Respuesta a los numerales 7, 8, 9 y 10. Los argumentos del GAD no coinciden con lo dispuesto en el artículo 54 literal n) del COOTAD. Respecto al requerimiento constante en el número 9, el GAD evade el pedido de información e intenta confundirlo, siendo que el Consejo de Seguridad está conformado y operativo desde el 2019. Respecto al requerimiento constante en el número 10, existe acta de sesiones celebradas desde el año 2011 hasta la actualidad por el Consejo Cantonal de Seguridad y se ha solicitado el acta de la última sesión celebrada en octubre 2019.

3. Respuesta al numeral 14. Está comprobado que la obra de reconstrucción de dos losas colapsadas el ducto de alcantarillado sí existe, por lo que debería existir el contrato de servicio de reparación y mantenimiento.

4. Respuesta a los numerales 23 y 24. Es de conocimiento público que para los actos de elección y proclamación de la Reina del cantón Naranjal, de conformidad con la normativa correspondiente, debe existir la autoridad —Notario Público o Juez Civil— quien da fe y proclama los resultados finales.

5. Respuesta al numeral 30. Es de conocimiento público la renuncia de la ex concejal Azucena Gómez Benítez, por lo tanto, debería existir un informe al respecto y se niega esta información porque es de conocimiento público que existen denuncias penales.

5. Respuesta al numeral 32. La información está incompleta, falta el acta de la sesión del Sindicato de Choferes Profesionales del cantón Naranjal que contemplaría el motivo de la participación y uso de la silla vacía y la autorización a Donal Pastor.

15. El 11 de mayo de 2022, el CPCCS propuso acción de incumplimiento y solicitó que se remita todo lo actuado a la Corte Constitucional, tal como lo disponen los artículos 436 numeral 9 de la Constitución; 162, 163, 164 numeral 4 y 165 de la LOGJCC y 3 numeral 8 literal b), 95, 96 y 97 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

16. El 20 de junio de 2022, la Unidad Judicial, con base el artículo 164 de la LOGJCC, emitió su informe y concluyó:

esta [j]uzgadora ha empleado los medios necesarios y pertinentes para la ejecución de la sentencia; y la entidad accionada no ha cumplido la parte pertinente de la sentencia en relación con la información antes detallada. Es necesario, recalcar que en sentencia no se han dispuesto medidas de reparación a ser cumplidas por los accionados por parte de la juzgadora que emitió la sentencia [...] [e]n virtud del Art. 52 de la [LOGJCC] resuelvo remitir el proceso a la Corte Constitucional, para que, conozca de las circunstancias que envuelve la no ejecución de la sentencia constitucional.

2. Competencia

17. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales²

3.1. CPCCS

18. El CPCCS presentó la acción de incumplimiento por considerar que la información entregada por el GAD es incompleta; en consecuencia, solicita que se aplique la

² Adicional a la comparecencia de los sujetos procesales, mediante providencia de 22 de agosto de 2023, el juez constitucional Alí Lozada Prado dispuso que la Defensoría del Pueblo remita un informe actualizado sobre el cumplimiento de la sentencia constitucional. El 25 de agosto de 2023, la Defensoría del Pueblo mencionó las actuaciones realizadas en el seguimiento de cumplimiento de la sentencia constitucional (fojas a 36 vta. del expediente de la Corte Constitucional).

sanción contenida en el artículo 23, literal a) de la LOTAIP³ y se remita lo actuado a la FGE.

3.2. Unidad Judicial

- 19.** La Unidad Judicial, en su informe de 20 de junio de 2022, realizó un recuento de las actuaciones procesales y enlistó la información que solicitó la parte accionante y la contestación que realizó el GAD. En relación con los 12 documentos que a criterio del CPCCS no habrían sido entregados y que constan detallados en el párrafo 5 *supra*, señala lo siguiente: i) respecto de la información detallada en los numerales 3, 7, 8, 14, 23, 24 y 30, la misma no se entregó por cuanto no existe y en consecuencia existe imposibilidad de cumplimiento; ii) respecto de la información solicitada en los numerales 5 y 32, la información fue entregada; y iii) respecto de los numerales 1, 9 y 10, la información no fue entregada.

3.3. GAD

- 20.** Mediante escrito presentado el 21 de noviembre de 2023, el GAD, ante el requerimiento realizado por el juez constitucional que emita un informe de descargo sobre el alegado incumplimiento e informe si en el evento de elección y proclamación de la Reina del cantón Naranjal de 1 de noviembre de 2019, se contó con la participación de un Notario o Juez Civil y si el Consejo Cantonal de Seguridad Ciudadana del cantón Naranjal sesionó en octubre de 2019, señaló que, revisado el archivo de Secretaría General, no reposa la información solicitada por la Corte Constitucional.

4. Decisión cuyo cumplimiento se demanda

- 21.** La sentencia de 25 de febrero de 2021 confirmó la sentencia de primera instancia emitida el 7 de agosto de 2020 que resolvió:

[...] se acepta la demanda disponiéndose que los accionados Ab. Luigi David Rivera Gutiérrez, Alcalde; y, el Ab. Gil Oswaldo Castillo Herrera, Procurador Sindico (sic) del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Naranjal, entreguen al

³ El artículo 23 letra a) de la LOTAIP, vigente a la fecha de presentación de la demanda de acción de incumplimiento señalaba: “los funcionarios de las entidades de la Administración Pública y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, que incurrieren en actos u omisiones de denegación ilegítima de acceso a la información pública, entendiéndose esta como información que ha sido negada total o parcialmente ya sea por información incompleta, alterada o falsa que proporcionaron o debieron haber proporcionado, serán sancionados, según la gravedad de la falta, y sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar, de la siguiente manera: a) Multa equivalente a la remuneración de un mes de sueldo o salario que se halle percibiendo a la fecha de la sanción”.

accionante Ab. Byron Estuardo Pacheco Torres en calidad de Procurador Judicial del señor Ing. Christian Cruz Larrea, Presidente y Representantes Legal del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la documentación requerida en los oficios No. 175.2019-P-ALPCCN de fecha 21 de octubre del 2019, oficio No. 179.2019-P-ALPCN de fecha 24 de octubre de 2019, oficio No. 180.2019.P-ALPCN de fecha 24 de octubre del 2019, oficio No. 207-2019-P-ALPCCN de fecha 19 de diciembre de 2019, en el término máximo de 8 días establecido en el Art. 22 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública [...].

5. Consideraciones previas

22. Esta Corte, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento, considera oportuno determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia.
23. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y se pueden sintetizar de la siguiente manera:
 - 23.1 Requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.
 - 23.2 Plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional: El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.
24. Conforme quedó expuesto en el párrafo 15 *supra*, el 11 de mayo de 2022 el CPCCS solicitó a la Unidad Judicial la remisión de lo actuado a la Corte Constitucional por haberse configurado un incumplimiento de la sentencia constitucional y el 20 de junio de 2022 la Unidad Judicial emitió su informe. Por otra parte, la sentencia cuyo cumplimiento se demanda fue emitida el 25 de febrero de 2021. Posterior a ello, el CPCCS promovió ante la autoridad judicial el cumplimiento de la sentencia (párrafos 4 a 15 *supra*). Por lo tanto, en el presente caso se cumplen los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

25. La entidad accionante alega la falta de entrega de doce documentos y que, respecto de estos, el GAD afirma que: i) cierta información sí se entregó y ii) cierta información no existe, razón por la cual no está obligado a realizar una entrega. Por lo tanto, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico: **El GAD ¿incurrió en un incumplimiento por no entregar doce documentos solicitados por el CPCCS y ordenados en la sentencia de 7 de agosto de 2020?**
26. Para dar respuesta al referido problema jurídico corresponde examinar, de manera autónoma, cada uno de los documentos sobre los cuales se cuestiona la falta de entrega.
- a. **Copia certificada de la parte pertinente del acta que contenga la resolución emitida por el Pleno del Concejo Municipal, que hubiere autorizado al señor Alcalde para que disponga el traslado de la retroexcavadora y personal de la Municipalidad de Naranjal, a realizar trabajos en los predios de la Armada de la ciudad de Guayaquil.**
27. Conforme a lo expresado por la entidad accionada a lo largo del proceso de ejecución de la sentencia, el traslado de la maquinaria municipal y del personal del GAD a los predios de la Armada de Guayaquil obedece a la sola decisión del alcalde, tomada en función de la ejecución de un Convenio —Acuerdo de Cooperación mutua entre el GAD de Naranjal y la Base Naval Norte de la Armada del Ecuador, Clausula Tercera, letra b—. ⁴ Por esta razón, el acta que el CPCCS sugiere que debería existir por así disponerlo el COOTAD, conforme a lo señalado por el GAD no fue generada, sin que esta Corte tenga elementos para advertir lo contrario.
28. Se recalca que, al resolver una acción de incumplimiento, no corresponde a este Organismo determinar el cumplimiento o no de las normas que regulan las atribuciones y competencias de las máximas autoridades de las instituciones del Estado, sino, si la entidad accionada cumplió o no con lo ordenado en sentencia. En el marco de análisis de una acción de incumplimiento, la Corte, excepcionalmente y conforme a las situaciones particulares de cada caso, está facultada para analizar y determinar si el cumplimiento que se exige fue efectivamente ordenado en sentencia o si lo ordenado es inejecutable.

⁴ La Cláusula Tercera letra b del Acuerdo señala: “Las partes convienen a suscribir el presente acuerdo de cooperación en donde EL BENEFICIARIO se compromete a ejecutar el desbroce y adecentamiento de maleza en las riberas del Río Guayas, ubicadas en las instalaciones de la Base Naval Norte”.

29. Este Organismo, en sentencia 96-21-IS/21, al analizar el presunto incumplimiento de una sentencia constitucional de acción de acceso a la información pública por parte del mismo GAD, razonó que la disposición que se entregue información que no se encuentra en manos del GAD y que no es posible ordenar que se produzca, deviene en una medida de imposible ejecución.⁵
30. Por lo tanto, la entrega del acta mencionada en la letra a) constituye una orden fácticamente inejecutable.
- b. Copia certificada que hubiere emitido los señores concejales miembros de la Comisión Edilicia Permanente de Obra Pública y Maquinaria, que motive y justifique la presencia de la maquinaria y personal municipal en predios de la armada en la ciudad de Guayaquil.**
31. El GAD sostiene que la Comisión Edilicia Permanente de Obra Pública y Maquinaria no emitió documento o informe alguno respecto de la presencia de la maquinaria y personal municipal en predios de la Armada en la ciudad de Guayaquil —por la misma razón que la mencionada en el párrafo 27 *supra*—. En definitiva, la documentación que se solicita, a decir del GAD, no fue generada, sin que esta Corte encuentre elementos para arribar a una tesis contraria a dicha afirmación. En la misma línea, la Unidad Judicial en su informe señaló que “no se ha cumplido con la entrega de dicha información **al existir imposibilidad de cumplimiento, la información no existe**” (énfasis añadido).⁶
32. Por lo tanto, la entrega de lo solicitado en el literal b) constituye una orden fácticamente inejecutable.
- c. Copia certificada del informe que hubiere emitido el jefe de maquinaria municipal, reportando los trabajos cumplidos en los predios de la armada y otros, en la ciudad de Guayaquil.**
33. La Unidad Judicial señaló en su informe que “[d]e la documentación obrante de foja 132 a 137 consta el informe de labores requerido correspondiente a la semana el [sic] lunes 30 de septiembre al 4 de octubre de 2019 [...] oficio GADMCN-DM-No. 040/2019 de fecha 7 de octubre de 2019, **por tanto, la documentación fue entregada**” (énfasis añadido).⁷

⁵ CCE, sentencia 96-21-IS/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46

⁶ Véase expediente de la Unidad Judicial, foja 535 vta.

⁷ *Ibid.*, foja 536.

34. En este informe se da cuenta de los días en los que la maquinaria municipal se trasladó a la ciudad de Guayaquil y está suscrito por Luis Chica Cedeño, en su calidad de Jefe de Maquinarias Municipal. A este informe se acompañó información relacionada con el trámite administrativo de traslado, la generación de salvoconductos y copias de fotografías.
35. Por lo tanto, conforme a lo determinado por la autoridad judicial de ejecución, se concluye que el GAD cumplió con entregar la información solicitada en el literal c).

d. Copias certificadas de la nómina de servidores públicos que hayan sido enrolados como expertos en seguridad ciudadana.

36. El GAD indicó que a la fecha de la solicitud de la información no existían servidores públicos enrolados como expertos en seguridad ciudadana, por ende, no entregó información alguna. Por su parte, la Unidad Judicial indicó en su informe que “no se cumple con la entrega de la información **por imposibilidad de cumplimiento**” (énfasis añadido).⁸ De igual forma, el GAD remitió a esta Corte copia del oficio GADMCN-ALCALDÍA-JCRG-N.230462 de 11 de octubre de 2023 dirigido al CPCCS y al señor Manuel Narváez Palomino en el que indica que entregó documentación remitida por la jefa de Talento Humano. Esta Corte no recibió contradicción a lo antes indicado.
37. Esta Corte no observa justificativos que permitan enervar lo afirmado por el GAD y no se han aportado evidencias que respalden lo afirmado por el CPCCS.
38. Por lo tanto, esta Corte determina que lo solicitado en el literal d) constituye una orden fácticamente inejecutable.

e. Copias certificadas de los perfiles curriculares de cada uno de los servidores municipales que acrediten la calidad de perito, expertos, estrategas o especializados en seguridad ciudadana.

39. Respecto de la entrega de esta información, el GAD y la Unidad Judicial exponen los mismos argumentos que los desarrollados en el párrafo 36 *supra* —no existían servidores vinculados a dicha institución en las calidades que expone la entidad accionante—. Nuevamente, frente a lo aseverado por el GAD, esta Corte no cuenta con elementos que permitan concluir lo contrario.

⁸ *Ibid.*

40. En estas condiciones, esta Corte determina que lo solicitado en el literal e) constituye una orden fácticamente inejecutable.

f. Copia certificada [de la ordenanza] del Consejo de Seguridad Ciudadana

41. A fojas 499 a 524 de los autos, consta la “Ordenanza de creación y funcionamiento del Consejo Cantonal de Seguridad Ciudadana del cantón Naranjal”, sancionada por el alcalde el 25 de octubre de 2019. Adicionalmente, no es posible advertir que el mencionado Consejo se haya creado desde el año 2011, tal como lo afirma el CPCCS.
42. Por lo tanto, se advierte que el GAD cumplió con la entrega de la información requerida en el literal f).

g. Copia certificada del acta de la última sesión celebrada por el Consejo Cantonal de Naranjal de Seguridad

43. Conforme quedó señalado en el párrafo 14 *supra*, la entidad accionante precisó que el documento requerido es la copia del acta de la última sesión celebrada por el referido Consejo en octubre 2019.
44. En el escrito de comparecencia a esta Corte (párrafo 20 *supra*), el GAD indicó que no reposa información relacionada con la sesión referida por la entidad accionante, sin que se puedan identificar elementos que contradigan dicha afirmación. Por lo expuesto, lo solicitado en el literal g) constituye una orden fácticamente inejecutable.

h. Copia certificada del contrato de servicios generales de reparación y mantenimiento, documento que se habría suscrito entre el alcalde y el señor Ruiz Beltrán César Oswaldo, para la reconstrucción de dos losas colapsadas de ducto de alcantarillado y el mantenimiento de aceras en varios tramos de la calle.

45. La Unidad Judicial en su informe señaló que “[l]os accionados manifestaron que la información requerida no existe, **por lo que existe una imposibilidad de cumplimiento**” (énfasis añadido).⁹
46. Adicionalmente, de lo expuesto por el GAD y de la información que consta a fojas 213 a 244 de los autos, se observa que el contrato respecto a la obra que hace mención

⁹ *Ibid.*, foja 536 vta.

la entidad accionante, se suscribió entre el GAD y Alex Alfredo Puma Bolaños —y no con el señor Ruiz Beltrán César Oswaldo—.

47. Por lo tanto, la información que expresamente se solicita en el literal h) y la orden que se entregue dicha información deviene en fácticamente inejecutable.

i. Se nos haga llegar los nombres del Notario o Juez de lo Civil, que hubiere actuado como fedatario en la elección y proclamación de la Reina del cantón Naranjal, evento celebrado el día viernes 1 de noviembre de 2019.

48. El GAD argumenta que, al no existir disposición jurídica que determine la obligación de contar con un notario u otro fedatario en el mencionado evento, no se contó con la participación de un notario o juez civil.

49. Adicionalmente, respecto a este pedido, el GAD expuso a esta Corte el argumento que se refirió en el párrafo 20 *supra* —no reposa información relacionada con la participación de notario o juez civil—. Nuevamente, respecto de las afirmaciones del GAD que justifican la imposibilidad de entregar la información ordenada, esta Corte no observa elementos que permitan enervar dicha afirmación.

50. Por lo tanto, lo solicitado en el literal i) constituye una orden fácticamente inejecutable.

j. Copia certificada del acta final que haya levantado la autoridad fedataria en la elección y proclamación de la Reina del cantón Naranjal, evento celebrado el día viernes 1 de noviembre de 2019.

51. La entrega de esta documentación está condicionada a que se haya determinado la participación de una autoridad judicial en el evento de elección y proclamación a la Reina del cantón Naranjal de 1 de noviembre de 2019.

52. Tal como quedó expuesto en los párrafos 48 y 49 *supra*, el evento en mención no contó con la participación de un notario o juez civil. De manera que la información que expresamente se solicitó, conforme a lo argumentado por el GAD, no fue generada, sin que se puedan identificar elementos que permitan arribar a una tesis contraria a esta conclusión.

53. Por lo tanto, lo solicitado en el literal j) constituye una orden fácticamente inejecutable.

k. Copias certificadas de la sesión de la Comisión de Mesa en la que haya tratado el caso de la renuncia de la ex concejal Azucena Gómez Benítez.

- 54.** La Unidad Judicial en su informe señala que “[l]os accionados refieren que no existe dicha acta pues no hay disposición legal que así lo ordene, debido a aquello, no se entrega dicha documentación. La parte accionante no ha hecho observación a la misma”.
- 55.** Adicionalmente, a fojas 351 a 360 del expediente de instancia, consta el tratamiento a la renuncia de la ex Concejal Azucena Gómez Benítez, esto es: i) convocatoria a la sesión extraordinaria 08-2019 del Concejo Municipal de Naranjal. En esta convocatoria consta como segundo punto del orden del día, el conocimiento y resolución de la renuncia de la ex Concejal conforme al artículo 47 literal a) de la Ley Orgánica de Servicio Público y 9 literal b) de la Ordenanza de Organización y funcionamiento del Concejo y ii) el acta de la antes referida sesión. Es decir, la renuncia de Azucena Gómez Benítez no fue tratado en la Comisión de Mesa, conforme a lo señalado por el GAD.
- 56.** Esta Corte concluye que la información solicitada en el literal k) no fue generada por el GAD y no se cuenta con elementos para advertir lo contrario. Por lo tanto, la orden que se entregue copias certificadas de la sesión de la Comisión de Mesa en la que haya tratado el caso de la renuncia de la ex concejal Azucena Gómez Benítez, es fácticamente inejecutable.

l. Copias certificadas de la documentación que hubiera presentado Donald Pastor Astudillo que le haya permitido tener acceso a ocupar la silla vacía y participar con voz y voto en la sesión extraordinaria celebrada por el Concejo Municipal el día 12 de diciembre del 2019.

- 57.** La Unidad Judicial señala en su informe que “[a] foja 361 a foja 363 constan copias certificadas de la documentación requerida, por lo que fue entregada”. La entidad accionante considera que dicha entrega es incompleta debido a que no se remite “copia certificada de la acreditación mediante carta certificada de vocería de la organización Escuela Capacitación de Choferes Profesionales del cantón Naranjal”.
- 58.** Al respecto, esta Corte constata que la información requerida –y que existe– fue entregada.

59. El hecho que la entidad accionante considere que, a más de la información entregada, debería existir información adicional, no es argumento suficiente para concluir que existe un cumplimiento parcial de la sentencia.
60. Por lo tanto, el GAD ha cumplido con la entrega de la información solicitada en el literal l).
61. Finalmente, esta Corte considera oportuno recalcar que, en línea de principio, ante la imposibilidad fáctica de ejecutar una sentencia constitucional, de forma excepcional y de ser posible, se podría modificar las medidas dispuestas en la sentencia por una medida equivalente conforme a lo establecido en el artículo 21 de la LOGJCC. En el presente caso aquello no es posible dada la naturaleza de la garantía y la especificidad de la información solicitada.

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 de incumplimiento **127-22-IS**.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre del 2023.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

12722IS-62f44

**Caso Nro. 127-22-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecinueve de diciembre de dos mil veintitrés, por el presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; 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-IS/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D. M., 13 de diciembre de 2023

CASO 158-22-IS

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

SENTENCIA 158-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento en una sentencia de acción de protección al verificar que la medida de restitución al cargo de la accionante se cumplió tardíamente, sin una justificación válida.

1. Antecedentes procesales

1.1. De la acción de protección

1. El 24 de agosto de 2020, Jacqueline del Rosario Pachacama Chacha (“**accionante**”) presentó una demanda de acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura (“**CJ o entidad demandada**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”). En dicha demanda alegó la vulneración de sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso (en el cumplimiento de normas y derechos de las partes) por las actuaciones realizadas en el sumario administrativo MOT-211-UCD-012-MEP por el CJ. Este culminó con la destitución de la accionante al cargo de jueza del Tribunal Quinto de Garantías Penales de Pichincha por error inexcusable.¹
2. El 30 de septiembre de 2020, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (“**Tribunal**”) negó la acción de protección. La accionante interpuso recurso de apelación.
3. El 17 de junio de 2021, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”), en voto de mayoría, aceptó parcialmente el recurso de apelación y dispuso tanto el reintegro de la accionante como la emisión de las correspondientes disculpas públicas (ver párrafo 21 *infra*). Inconformes con la decisión, las partes interpusieron recursos de ampliación y

¹ El proceso fue identificado con el número 17250-2020-00070. El informe sostiene que la jueza incurrió en error inexcusable por haber emitido sentencia dentro del juicio penal No. 67-2007 (peculado bancario “Mutualista Benalcázar”), a pesar de no tener competencia, ya que fue previamente recusada. La recusación se debió por la demora para emitir sentencia, ya que transcurrieron 8 meses desde “que concluyó la audiencia de juzgamiento” sin que la jueza emita su respectiva sentencia.

aclaración. El 9 de septiembre de 2021, la Sala Provincial rechazó los referidos recursos horizontales.

4. El CJ presentó una demanda de acción extraordinaria de protección. El 17 de diciembre de 2021, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión inadmitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.²

1.2. De la etapa de ejecución ante el Tribunal

5. El 28 de octubre de 2021, el CJ presentó ante el Tribunal el memorando circular CJ-DNC-2021-0111-MC, de 24 de septiembre del 2021, para demostrar el cumplimiento de la medida relativa a las disculpas públicas.
6. Mediante providencia de 9 de noviembre de 2021, el Tribunal recibió el expediente y solicita que las partes informen sobre el cumplimiento de la sentencia.
7. El 12 de noviembre de 2021, la accionante solicitó, entre otros aspectos, el cumplimiento de la sentencia.
8. El 13 de abril de 2022, el Tribunal ordenó que la Defensoría del Pueblo de Pichincha vigile el cumplimiento de la sentencia e informe mensualmente al respecto.
9. El 1 de junio de 2022, la accionante del proceso de origen volvió a requerir el cumplimiento de la sentencia de 17 de junio de 2021.
10. El 13 de junio de 2022, el CJ informó al Tribunal que se encontraba realizando los trámites pertinentes ante el Ministerio de Economía y Finanzas para acceder a un incremento del techo presupuestario para el reintegro de la accionante. Además, indicó que la accionante tenía una inhabilidad para ser restituida a su cargo, “toda vez que adicional a la sanción de destitución [...] impugnada dentro de la presente acción; mantiene otra sanción de destitución que se encuentra en firme”.
11. Mediante escritos de 17, 22 y 23 de junio, 25 de julio de 2022 y 3 de agosto de 2022, la accionante solicitó el envío del expediente a la Corte Constitucional, con su respectivo informe, para el inicio de una acción de incumplimiento.
12. Mediante providencia de 27 de junio de 2022, el Tribunal rechazó varios de estos pedidos considerando que una medida ya fue cumplida y que el CJ se encontraba ejecutando los trámites pertinentes para la ejecución de la restante; motivo por el que envió oficios al Ministerio de Economía y Finanzas.

² CCE, auto de la Sala de Admisión, caso 3085-21-EP, 17 de diciembre de 2021.

13. El 21 de julio de 2022, el Ministerio de Economía y Finanzas (“MEF”) brindó respuesta a los oficios enviados, de la siguiente forma:

Por otra parte, una vez revisado el sistema de administración financiera e SIGEF, se determina que el Consejo de la Judicatura, planteó una reforma presupuestaria Nro. 342 tipo INTER (incremento de recursos) por el valor de USD 152.779,88, cuya descripción establece: “G51 INCREMENTO TECHO PRESUPUESTARIO PARA FINANCIAR REINTEGROS DE SERVIDORES: [...] PACHACAMA CHACHA JACQUELINE DEL ROSARIO (PICHINCHA) [...] INFORME TECNICO CJ-DNTH-SA-2022-328. AUTORIZACIÓN CJ-DG-2022-2016-MC”.

14. El 27 de julio de 2022, el Tribunal dispuso que el CJ, conforme el oficio del Ministerio de Economía y Finanzas, “de cumplimiento con el reintegro inmediato de la legitimada activa [...] de lo cual el Consejo de la Judicatura informará a este Tribunal en el plazo de 72 horas”.
15. El 3 de agosto de 2022, el CJ adjuntó diversos documentos, principalmente el informe técnico CJ-DNTH-SA-2022-435, cuya conclusión fue que “la institución dentro del presupuesto de gastos en personal no tiene previsto el pago de estas sentencias, por lo que se solicitó el incremento al techo presupuestario para su cumplimiento”.
16. Mediante providencia de 5 de agosto de 2022, el Tribunal remitió el expediente a la Corte Constitucional en virtud de las peticiones realizadas por la actora (párr. 11 *supra*).

1.3. Del proceso de incumplimiento de sentencia

17. El 9 de agosto de 2022, Jacqueline del Rosario Pachacama Chacha presentó una demanda de incumplimiento de sentencias directamente ante la Corte Constitucional. El 9 de agosto de 2022, ingresó a esta Corte el expediente remitido por el juez ejecutor con su respectivo informe de descargo, en virtud de la providencia de 5 de agosto de 2022.

2. Competencia

18. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 163 de la **LOGJCC**, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se demanda

- 19.** La accionante demanda el cumplimiento de la sentencia de 17 de junio de 2021, que dispuso lo siguiente:

ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, aceptar parcialmente el recurso de apelación propuesto por la legitimada activa Dra. Jacqueline del Rosario Pachacama Chacha, y en consecuencia se revoca la resolución subida en grado, y se dispone como medida reparatoria integral la restitución del cargo u otro similar de igual características, la disculpas públicas por parte del Consejo de la Judicatura y la no repetición de estos actos vulneratorios. De conformidad a lo que establece el Art. 86.5 de la Constitución de la República del Ecuador y 25.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ejecutoriada la sentencia, remitir copias certificadas a la Corte Constitucional para los fines pertinentes. NOTIFIQUESE.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la accionante

- 20.** La accionante señaló que el CJ incumplió con la sentencia por no haberle restituido a su cargo. Adicionalmente, en virtud del tiempo transcurrido y por ser la encargada del cuidado de una persona que adolece de 63% de discapacidad física, solicitó que la Corte Constitucional ordene “el pago de todas las remuneraciones y beneficios de ley [...] desde la destitución del cargo hasta [su] efectivo reintegro”, que se disponga el pago de una reparación económica por los daños y perjuicios ocasionados y que se disponga que el CJ inicie las investigaciones por la falta de ejecución de la sentencia.

4.2. Informe del Tribunal de 5 de agosto de 2021

- 21.** En el informe de 5 de agosto de 2021, el Tribunal resumió todas las actuaciones realizadas para lograr el cumplimiento de la sentencia. Asimismo, afirmó que el incumplimiento se originó en una falta de coordinación entre entidades del Estado, específicamente entre el CJ y el MEF. Por lo tanto, el juez executor remitió el expediente a la Corte Constitucional ante lo que consideró una imposibilidad de exigir el cumplimiento de la sentencia.

4.3. Informe del CJ

- 22.** El 6 de septiembre de 2023, el CJ presentó un escrito y adjuntó la acción de personal 10284-DP17-2022-VS, de 29 de diciembre de 2022. Con respaldo en este documento, señaló que el CJ había cumplido con la sentencia pues reintegró a la accionante al cargo de jueza de Tribunal de Garantías Penales de Pichincha. Adicionalmente, afirmó

que la demora en su restitución se debía a que la accionante tenía una inhabilidad legal para el desempeño del cargo porque “mantenía vigente a aquella fecha, otra sanción de destitución de funciones adoptada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, mediante resolución emitida el 3 de abril de 2012, dentro del expediente administrativo disciplinario No. MOT-137-UCD-012-MEP”. Indicó, además, que la accionante impugnó esta otra destitución ante la jurisdicción contenciosa administrativa, lo que originó el juicio 17811- 2013-3109, en el que, mediante sentencia de mayoría de 30 de noviembre de 2018, se declaró la nulidad de la sanción que se impuso a la accionante. Finalmente, mencionó que el recurso de casación del CJ fue inadmitido a trámite mediante auto de 1 de febrero de 2022, fecha a partir de la cual el CJ realizó las actuaciones necesarias para la restitución de la accionante.

5. Cuestión previa

23. En primer lugar, la Corte considera pertinente recordar que el objetivo de la acción de incumplimiento de sentencias es verificar el cumplimiento de las medidas establecidas en la sentencia impugnada. A través de esta acción no se pueden modificar las medidas de reparación ni verificar la corrección o incorrección de las mismas. Por lo tanto, no le corresponde a esta Corte emitir pronunciamiento alguno respecto a la sentencia de origen y objeto de esta acción. Debido a lo expuesto, la Corte no formula un problema jurídico respecto a las pretensiones establecidas en el párrafo 20 *supra*.
24. La LOGJCC en su artículo 163 establece que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y que “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. Además, los artículos 164 de la LOGJCC³ y 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional⁴ regulan el proceso de la acción de incumplimiento de sentencias

³ LOGJCC, “Art. 164.- Trámite. - La acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite:

1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente.

2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud.

3. En caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido en el numeral anterior, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia [...].”

⁴ Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional “Art. 96.- Procedencia. - La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales procede cuando:

constitucionales dictadas por los jueces de instancia. En las referidas normas se establece que la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales constituye una obligación de los jueces constitucionales de instancia, mismos que conocieron el proceso de origen. Por consiguiente, solo de forma subsidiaria,⁵ la Corte Constitucional puede asumir competencia para verificar el cumplimiento de las sentencias constitucionales a través de una acción de incumplimiento.

25. Además, en función de la LOGJCC y conforme la sentencia 103-21-IS/22, el inicio de una acción de incumplimiento presentada directamente ante la Corte Constitucional, requiere que el accionante, dentro de la fase de ejecución, haya: (i) promovido el cumplimiento de la decisión ante la jueza o juez de ejecución, (ii) que la persona afectada solicite al juzgador o la juzgadora de ejecución que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión; y, (iii) el requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de instancia.⁶
26. La Corte concluye que se cumplió el requisito (i), debido a que el accionante promovió el cumplimiento de la sentencia ante el juez ejecutor en reiteradas ocasiones, como se puede observar en los párrafos 7 y 9 *supra*.
27. Del mismo modo, la Corte verifica que el requisito (ii) también se cumplió, ya que la accionante requirió en varias ocasiones el envío del expediente a la Corte Constitucional con su respectivo informe, con la finalidad de dar inicio a la acción de incumplimiento de sentencia (párr. 11 *supra*). Es más, el juez ejecutor ordenó el envío del expediente con su respectivo informe antes de que la accionante presente su demanda de acción de incumplimiento ante esta Corte Constitucional (párrs. 16 y 17).
28. Finalmente, respecto al tercer requisito (iii) expuesto en el párrafo 25 *supra*, la Corte constata que la acción de incumplimiento de sentencia se presentó el 9 de agosto de

1. En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, en el caso de que el juez de instancia no pudiere hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento.

2. Podrá presentar la demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional la persona que se considere afectada, siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia, dictamen, resolución y/o acuerdo reparatorio, no lo hubiere ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se lo ha ejecutado integral o adecuadamente [...].”

⁵ CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 47; y, sentencia 46-17-IS/21, 4 de agosto de 2021, párr.23.

⁶ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 30, 31 y 35.

2022, es decir, aproximadamente 11 meses después de la notificación del recurso horizontal de ampliación y aclaración de la sentencia cuyo cumplimiento se exige.

29. Por ende, una vez que se presentó la demanda de acción de incumplimiento transcurrió un plazo razonable para la ejecución de la sentencia constitucional. En definitiva, se verifica el cumplimiento de todos los requisitos de procedencia de la acción de incumplimiento, motivo por el cual, la Corte procede a emitir un pronunciamiento sobre el fondo.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

30. Considerando las medidas de reparación mencionadas en el párrafo 20 *supra*, esta Corte plantea los siguientes problemas jurídicos: El CJ ¿restituyó a la accionante? El CJ ¿emitió en debida forma sus disculpas públicas?
31. Respecto al resto de pretensiones mencionadas en el párrafo 21 *supra*, la Corte verifica que no tienen relación con las medidas ordenadas en la sentencia y, por lo tanto, no pueden ser estimadas en esta sentencia.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. El CJ ¿restituyó a la accionante?

32. Conforme al informe mencionado en el párrafo 23 *supra*, se observa que el CJ cumplió con esta medida de reparación a través de la emisión de la acción personal 10284-DP17-2022-VS. Por medio de este instrumento se restituyó a la accionante al cargo de “Jueza de Tribunal de Garantías Penales de Pichincha”.
33. Sin embargo, se verifica que dicha acción personal fue emitida el 29 de diciembre de 2022, es decir, alrededor de 18 meses después de la sentencia que ordenó la reparación y 15 meses después del auto de aclaración y ampliación de dicha sentencia.
34. La Corte señala que el cumplimiento defectuoso de la medida requiere la configuración de dos elementos: “el retardo en el cumplimiento y la falta de justificación para el retardo”.⁷ Por lo tanto, cabe recordar que un mero retraso no constituye a un cumplimiento como defectuoso sino que, además, este retraso debe ser injustificado.⁸ De este modo, para determinar si el cumplimiento fue defectuoso, se deben examinar las dos justificaciones esgrimidas por el CJ.

⁷ CCE, sentencia 23-22-IS/23, 01 de marzo de 2023, párr. 38.

⁸ CCE, sentencia 56-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 38; y, sentencia 52-17-IS/22, 5 de mayo de 2022, párr. 40.

35. La primera se refirió a la necesidad de aumento del techo presupuestario de la institución para poder cumplir con esta medida de reparación. Sobre este punto la Corte recuerda al CJ que, conforme el artículo 226 de la Constitución,⁹ las instituciones públicas tienen el deber de coordinar sus distintas actuaciones.¹⁰ Asimismo, la Constitución sostiene que este principio tiene como objetivo “hacer efectivo el ejercicio y goce de los derechos reconocidos en la Constitución”. En este contexto, a más del documento citado en el párrafo 13 *supra*, el CJ no ha demostrado que agotó los medios necesarios para garantizar el cumplimiento de esta medida de reparación.
36. La segunda justificación se refiere a que la accionante estaba inhabilitada para ejercer un cargo público, específicamente, por otra destitución. Sobre este particular, la Corte verifica que esta segunda destitución dejó de surtir efectos por lo resuelto en un proceso contencioso administrativo cuyo auto definitivo (el de inadmisión de casación) se emitió el 1 de febrero de 2022, mientras que la acción personal 10284-DP17-2022-VS se extendió el 29 de diciembre de 2022, es decir, aproximadamente 11 meses después.
37. En consecuencia, la Corte concluye que el cumplimiento de la restitución del cargo reúne los requisitos establecidos el párrafo 34 *supra*. De ahí que la Corte determina que esta medida de reparación fue cumplida de forma defectuosa.

7.2. El CJ ¿emitió en debida forma sus disculpas públicas?

38. Mediante memorando circular CJ-DNC-2021-0111-MC, de 24 de septiembre de 2021, el CJ cumplió con esta medida de reparación. A hojas 1441 y 1442 del expediente, consta la certificación y los respectivos enlaces electrónicos que lo demuestran. Por ende, el CJ ha cumplido con la medida.
39. Para verificar si este cumplimiento fue oportuno se debe considerar que la sentencia no estableció ningún plazo para el cumplimiento de esta medida y que el CJ emitió sus disculpas públicas dos semanas después del auto de aclaración y ampliación de la referida sentencia. En consecuencia, a pesar de que el artículo 162 de la LOGJCC establece que las sentencias son de inmediato cumplimiento, la Corte constata que esta medida fue cumplida dentro de un plazo razonable, por lo que declara su cumplimiento oportuno.

⁹ Constitución. Art. 226 “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

¹⁰ CCE, sobre el principio de coordinación, sentencia 3215-17-EP/23, párr. 38 a 40.

8. 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 de incumplimiento **158-22-IS**.
2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso de la restitución de la accionante.
3. **Llamar** severamente la atención al Consejo de la Judicatura por el mencionado cumplimiento defectuoso.
4. **Declarar** el cumplimiento de la medida de disculpas públicas.
5. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre del 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

15822IS-62f47

**Caso Nro. 158-22-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecinueve de diciembre de dos mil veintitrés, por el presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; 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 2487-18-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023

CASO 2487-18-EP

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

SENTENCIA 2487-18-EP/23

Resumen: En la presente sentencia la Corte Constitucional desestima la acción planteada por no constatar la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, a la defensa y la seguridad jurídica. Al respecto, se verifica que la sentencia impugnada contiene los requisitos mínimos de motivación. Por otro lado, si bien la sentencia se pronunció respecto de derechos no alegados por las partes procesales, sin invocar el principio de iura novit curia, también se pronunció sobre la vulneración de derechos sobre los cuales la entidad accionante sí ejerció su derecho a la defensa. Así, materialmente no se verifica la vulneración del derecho a la defensa. Finalmente, las alegaciones formuladas por el actor en la acción de protección corresponden a vulneraciones de derechos constitucionales y los jueces provinciales, al pronunciarse sobre aquellas vulneraciones, actuaron dentro del marco de la acción de protección y de sus competencias como jueces constitucionales.

1. Antecedentes procesales

1. El 31 de octubre de 2017, César Vinicio Estrella Alarcón (“**actor**”), apoderado especial de Cecilia Maritza Gaibor Aguilar, presentó una acción de protección¹ en contra de la resolución administrativa 2017-006² (“**Resolución Expropiatoria**”), emitida el 28 de agosto de 2017 por Lucía Sosa de Pimentel, prefecta provincial del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Esmeraldas (“**entidad accionante**”), en la que se declaró de utilidad pública y de interés social varios predios para fines de expropiación, entre los que consta un lote de terreno de propiedad de la señora Gaibor Aguilar.

¹ Proceso número 08331-2017-00667.

² “Artículo. 1 Declarar de Utilidad Pública y de interés social con fines de expropiación, los bienes inmuebles detallados anteriormente de propiedad de los señores: LUIS ALBERTO ARROYO MORA, NELSON GUILLERMO ARROYO MORA, ING. CARLOS ENRIQUE ARROYO MORA, ING. FRANKLIN ARTURO ARROYO MORA, OLGA CELESTE MENDOZA MORA, DR. FERNANDO ARTURO ILLANES VELA, APODERADO ESPECIAL DE LA COMPAÑÍA LEGADOIL S.A., ANGEL EDMUNDO FREIRE BAYAS, JOSE FERNANDO CORTEZ KING y CECILIA MARITZA GAIBOR AGUILAR”.

2. El 26 de enero de 2018, la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas (“**Unidad Judicial**”) declaró improcedente la acción de protección propuesta por no evidenciarse vulneración de derechos constitucionales.³ En contra de esta sentencia, el actor interpuso recurso de apelación.
3. El 27 de junio de 2018, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado.⁴ Respecto de esta decisión, la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) solicitó aclaración y ampliación, que fueron negadas por la Corte Provincial, en auto de fecha 20 de agosto de 2018.
4. El 14 de septiembre de 2018, la entidad accionante presentó acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 27 de junio de 2018.

³ La Unidad Judicial concluyó, (i) sobre la alegada vulneración al derecho de propiedad, que: “[...] es evidente que la declaratoria de utilidad pública y de interés social es una facultad constitucional y legal que tiene toda autoridad de institución pública para declararla sobre cualquier bien inmueble que lo haya resuelto adquirir, previo el cumplimiento de los requisitos formales y, el pago del justo precio a su propietario, una vez que se haya pronunciado el acto administrativo de expropiación; que al no ser del agrado del afectado, tiene el derecho de impugnar en el ámbito jurisdiccional administrativo para que se examine la legalidad de la mentada resolución -en este caso la resolución 2017-006- conforme a los artículos 173 de la Constitución de la República, 31 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, y 299, 300, 302, 303 y más pertinentes del Código Orgánico General de Procesos, como también el reclamar el pago del justo precio; particulares que no son facultades de este juez constitucional en analizar ni resolver por corresponder al conocimiento del Tribunal Contencioso Administrativo. Por tal motivo, la resolución de declaratoria de utilidad pública y de interés social pronunciada por la autoridad pública accionada se enmarca en nuestro ordenamiento jurídico y se evidencia que no concurre vulneración de derecho a la propiedad contemplado en los artículos 66 numeral 26, y 321 de la Constitución de la República del Ecuador en contra de la señora Cecilia Maritza Gaibor Aguilar por tener derecho a recibir el pago del justo precio sobre el bien inmueble a expropiar”. Y, (ii) sobre el derecho al debido proceso, resolvió que: “[...] frente a la documentación procesal que se constata, es claro que el sujeto pasivo ha cumplido con la notificación [de la Resolución Expropiatoria] a la persona afectada señora Cecilia Maritza Gaibor Aguilar, mediante publicaciones de prensa realizadas en el Diario ‘La Hora’ de fecha jueves 31 de agosto de 2017, constante a página B5, fs. 123; y, en el Diario ‘El Telégrafo’ de fechas lunes 4 de septiembre de 2017, constante a página 40, fs. 148 vta., y martes 5 de septiembre de 2017, constante a página 37, fs. 167, lo que deviene que se encuentra legalmente citada (notificada) la afectada conforme lo prevé el artículo 56 del Código Orgánico General de Procesos, por lo cual, no existe vulneración al derecho del debido proceso [...]”.

⁴ La Sala Multicompetente declaró: “[l]a vulneración de los derechos del accionante, reconocidos en los artículos 3, 11 en sus números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 9; 66, números 26 y 27; 75; 76, números 1 y 7, letra l); y 82 de la Constitución de la República, 1.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en todas las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha quedado expresadas en este fallo, esto es esencialmente, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas infraconstitucionales, a la motivación y a la seguridad jurídica”. Como medidas de reparación integral, dispuso: la restitución de los derechos; declarar sin efecto la sentencia constitucional de primer nivel; dejar sin efecto el acto administrativo en el que se vulneraron los derechos del accionante; dejar sin efecto el proceso administrativo de expropiación por no cumplir con los requisitos de procedibilidad del mismo; que la accionante ejerza su calidad de propietario del inmueble ocupado; que el Registrador de la Propiedad elimine el registro del acto expropiatorio y levante la prohibición de enajenar el bien inmueble expropiado.

5. Mediante sorteo de 16 de abril de 2019, realizado por el Pleno de la Corte, la sustanciación de esta causa le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. El 30 de mayo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁵ admitió a trámite la acción presentada.
7. En auto de 27 de abril de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento y solicitó que, en el término de cinco días, la autoridad judicial presente su informe de descargo.

2. Competencia

8. 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

9. La entidad accionante alega la vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76 numeral 7 literal l) y 82 de la Constitución.
10. Respecto a la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, señala que la Corte Provincial desnaturalizó la acción de protección, debido a que se impugnó la Resolución Expropiatoria; lo que constituye un asunto de estricta legalidad, cuyo conocimiento y resolución le corresponde a la justicia ordinaria.
11. Agrega que la vulneración a la seguridad jurídica ocurre porque se ha inobservado la jurisprudencia de este Organismo. Así, en concreto, se refiere a las sentencias 021-09-SEP-CC y 007-10-SEP-CC, que tratan el derecho de propiedad. De igual manera, refiere que la Corte Provincial, en su sentencia, omitió lo previsto en los artículos 83, numeral 7, 173 y 323 de la Constitución.

⁵ Conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Enrique Herrera Bonnet.

12. Por otro lado, en cuanto a la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, alega que los considerandos y la parte resolutive de la sentencia impugnada no cumplen con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad (anteriormente “test de motivación”).
13. Sobre el criterio de razonabilidad, señala que la sentencia impugnada adolece de motivación hipotética y deformación de motivo, debido a que:

[...] las consideraciones expuestas en el considerando OCTAVO no tienen relación alguna con las cuestiones alegadas por el peticionario de la acción de protección. Además, no basta hacer enunciados generales, imprecisos, abstractos de las disposiciones legales de distintos regímenes como del COGEP; Ambiental o de Contratación Pública, sino que es necesario que se exponga las razones jurídicas que permiten la decisión fundada en Derecho; lo que no sucede en la sentencia [...].

14. Alega que la decisión impugnada carece de lógica porque las premisas planteadas en la parte considerativa son propias de la justicia ordinaria, al tratarse de “asuntos de raigambre legal”. Al respecto, manifiesta que los razonamientos de los problemas jurídicos formulados se apartan del “thema decidendum”, refiriéndose a asuntos extraños a este. También, señala que se analizaron cuestiones que no fueron materia de la acción de protección, ya que la Corte Provincial estudió el avalúo de los bienes expropiados.
15. Como pretensión, la entidad accionante solicita que (i) se acepte la acción extraordinaria de protección, que (ii) se declare la vulneración de derechos alegados, que (iii) se deje sin efecto la sentencia impugnada y el auto que negó su aclaración y ampliación; y, que (iv) se ordene el archivo de la acción de protección “indebidamente planteada”.

3.2. Argumentos de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas

16. Pese a haber sido debidamente notificado, hasta la fecha, la Sala Multicompetente no ha presentado su informe de descargo.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de

un derecho fundamental.⁶ De igual manera, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.⁷

18. Con relación a los cargos vinculados a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, sintetizados en el párrafo 11 *supra*, esta Corte observa, en primer lugar, que la entidad accionante no presenta un argumento claro, ya que, aunque hace referencia a las sentencias 021-09-SEP-CC y 007-10-SEP-CC, emitidas por este Organismo, no refiere la regla de precedente inobservada y la forma en la que esta se aplica al caso concreto.⁸ Por otro lado, con relación a la alegada inobservancia de los artículos 83, numeral 7, 173 y 323 de la Constitución, el accionante no ha brindado una tesis dentro de este argumento, pues no afirma la vulneración a un derecho constitucional específico. Al respecto, este Organismo ya ha señalado, previamente, que no pueden ser objeto de análisis vía acción extraordinaria de protección argumentos sobre vulneraciones que no estén vinculadas a derechos constitucionales puntuales. En consecuencia, no se analizará la vulneración del derecho a la seguridad jurídica con base en las alegaciones previamente señaladas.

19. Respecto de los cargos relacionados con la vulneración de la garantía de motivación (párrs. 12-14, *ut supra*), esta Corte observa que:

19.1. En primer lugar, las alegaciones de la entidad accionante se relacionan con una presunta insuficiencia de motivación; por lo que, se analizará este cargo a través del siguiente problema jurídico: *¿Vulnera la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en una deficiencia motivacional de insuficiencia, al carecer de fundamentación normativa y fáctica, así como de un análisis sobre la existencia o no de vulneración de derechos?*

19.2. En segundo lugar, se tiene que la entidad accionante alega que en la sentencia impugnada se trataron y resolvieron asuntos ajenos a la acción de protección presentada. Así, al aseverarse la existencia de una supuesta incongruencia procesal

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

⁷ *Ibid.*, párrs. 17-18.

⁸ Según la sentencia 1943-15-EP/21 “cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso”. CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

por el vicio de *extrapetita*, como se ha realizado en otros casos,⁹ 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: *¿Vulnera la sentencia impugnada el derecho a la defensa de la entidad accionante por presuntamente haberse pronunciado sobre cuestiones no alegadas por la parte actora en la acción de protección?*

- 20.** Ahora bien, con relación al cargo referido en el párrafo 10 *supra*, sobre la presunta violación del derecho a la seguridad jurídica por haberse desnaturalizado la acción de protección, ya que se impugnó una resolución en la que se ordenó la expropiación de varios bienes inmuebles, lo que constituye un asunto de mera legalidad que debe ser conocido por los jueces de la justicia ordinaria, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: *¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la seguridad jurídica por haberse resuelto asuntos de mera legalidad que exceden las competencias del juez constitucional en el marco de una acción de protección?*

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. *¿Vulnera la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en una deficiencia motivacional de insuficiencia, al carecer de fundamentación normativa y fáctica, así como de un análisis sobre la existencia o no de vulneración de derechos?*

- 21.** El literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución prescribe que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho”. No obstante, 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”.¹⁰ En consecuencia, al realizar su 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.¹¹

⁹ CCE, sentencia 3139-17-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 37, y sentencia 634-18-EP/23, 16 de agosto de 2023, párr. 22. Sobre la incongruencia procesal ver CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, pie de página 73.

¹⁰ CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47.

¹¹ CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.

- 22.** De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la motivación en garantías jurisdiccionales exige que las y los jueces (1) enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, (2) expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y (3) realicen un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados.¹² El cumplimiento de estos elementos implica la motivación suficiente de una decisión emitida dentro de una garantía jurisdiccional.
- 23.** En el presente caso, se debe examinar si la decisión impugnada satisface los elementos detallados en el párrafo anterior.
- 24.** Al efecto, los jueces provinciales inician su razonamiento en el considerando sexto, en el que resumen los puntos en los que la entidad accionante basó su recurso de apelación.¹³ Posteriormente, en el considerando ocho, la Corte Provincial se refiere a los artículos 40 y 42 de la LOGJCC, así como a varias sentencias emitidas por este Organismo, como la 001-010-PJO-CC, 045-11-SEP-CC, 001-16-PJO-CC, 102-13-SEP-CC y 016-13-SEP-CC, que tratan la procedencia de la acción de protección, y concluye que en el presente caso la acción de protección es la vía adecuada para tratar las alegaciones del actor, ya que “[e]l accionante básicamente reclama que en el proceso de expropiación de sus predios, han existido violaciones de orden constitucional, entre ellas las concernientes al debido proceso administrativo”.
- 25.** Luego, en el apartado 8.6.2. aborda las alegaciones realizadas con relación a la violación del debido proceso en sede administrativa y, en primer lugar, describe su contenido, según lo ha definido la Corte Interamericana de Derechos Humanos así como este Organismo; y, por otro lado, se refiere a los requisitos que, según el artículo 5 de la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, deben cumplirse cuando se realiza la declaratoria de utilidad pública de un bien inmueble.¹⁴

¹² CCE, sentencias 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28, y 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

¹³ Señalan que: “6.2 En su apelación, el accionante señala que la declaratoria de utilidad pública o interés social que debe ser notificada al propietario o titular del bien inmueble, se produjo de forma irregular. Indica que esta declaratoria se debe realizar en observancia de las normas referentes a los actos administrativos, y deberá contener la clara y taxativa individualización del bien o bienes necesarios, así como el destino que dichos bienes tendrán. 6.2.1 Señala además que esta declaratoria de utilidad pública o interés social (acto administrativo) para su plena validez, deberá acompañarse de documentos habilitantes, que no se ha producido en el caso; además por tratarse de un acto administrativo, afirma que deberá ser notificado para poder ser considerado como válido. 6.2.2 Alega la falta de notificación por vía legal de tal decisión, acto que viola el debido proceso”.

¹⁴ Art. 5.- Sustituir el Artículo 58 [de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública] por los siguientes:

26. De ahí que, la Corte Provincial concluyó que en el expediente administrativo “no constan las citaciones personales certificadas en las correspondientes actas, no aparecen tampoco las boletas, pero sí constan los ejemplares o rotativos en los que se practicó la citación o notificación”; y verifica que las publicaciones realizadas por la prensa no cumplen con los requisitos “de procedimiento”, toda vez que dos de tres de las publicaciones se realizaron en periódicos de circulación nacional, mientras que el actor y su cónyuge tienen su domicilio en el cantón Esmeraldas;¹⁵ por lo que se ha inobservado los artículos 53, 54, 55 y 56 del Código Orgánico General de Procesos, que serían aplicables a la notificación de dicha declaratoria a las personas que sean propietarias, poseedoras y acreedoras hipotecarias de los bienes a ser expropiados.
27. Por otro lado, la Corte Provincial verifica que se inobservaron los requisitos de “negociación y precio” previstos en el artículo 58.1. de la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública,¹⁶ y señala:

Artículo 58.- Declaratoria de utilidad pública. Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública y de interés social de acuerdo con la Ley.

A la declaratoria se adjuntará el certificado del registrador de la propiedad; el avalúo establecido por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Municipal o Metropolitano; la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para el efecto; y, el anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras de conformidad con la ley que regula el uso del suelo.

La declaratoria se notificará, dentro de tres días de haberse expedido, a los propietarios de los bienes a ser expropiados, los poseesionarios y a los acreedores hipotecarios [...].

¹⁵ Cabe mencionar que en la sentencia se señala que la primera publicación se realizó en el “Diario La Hora” de la ciudad y provincia de Esmeraldas, el jueves 30 de agosto de 2017.

¹⁶ Artículo 58.1.- Negociación y precio. Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública y de interés social, se buscará un acuerdo directo entre las partes, hasta por el plazo máximo de treinta (30) días, sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble. Para que proceda la ocupación inmediata se debe realizar el pago previo o la consignación en caso de no existir acuerdo. El retiro del valor consignado por el expropiado, que podrá requerirse en cualquier momento dentro del juicio de expropiación, no perjudicará la impugnación propuesta.

El precio que se convenga no podrá exceder del diez por ciento (10%) sobre el valor del avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones, del cual se deducirá la plusvalía proveniente de obras públicas y de otras ajenas a la acción del propietario.

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano tendrá el plazo de un mes para entregar el avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones.

El órgano rector del catastro nacional georreferenciado determinará el avalúo del bien a expropiar cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano no posea la capacidad técnica para elaborar su catastro, incumpla el plazo anterior o el realizado por la dependencia de avalúos y catastros, a criterio del organismo rector del catastro nacional, no se adecue a la normativa.

Este tribunal constata que hay alteraciones de las normas del proceso. Hay que considerar además que en el presente caso no se han considerado las exigibles y obligatorias disposiciones de orden constitucional, que han quedado previamente señaladas en 7.2.3, es decir, las constantes en el artículo 323 constitucional, que establecía varias condiciones previas para la declaratoria de expropiación [...].

28. Finalmente, con relación a lo anterior, la Corte Provincial indica que de acuerdo con el artículo 323 de la Constitución, en concordancia con su artículo 14, el proyecto por el cual se practicó la expropiación debía cumplir con la normativa ambiental¹⁷ y señala que del expediente administrativo no se desprenden informes sobre el impacto ambiental de aquel, ni que “se haya informado documentalmente a la comunidad o a los vecinos de la zona, como es la obligación que dimana del Art. 163 del mismo Código Ambiental”.
29. La Corte Provincial también se refiere al derecho a la igualdad, según los artículos 3, numeral 1, y 66 numeral 4, de la Constitución y señala que en procedimientos en los que analicen derechos, como el que analiza, “se constata además que se afecta el derecho a la igualdad, cuando las potestades de la administración pública se ejercen irregularmente”. En adición, se refiere al derecho a la propiedad, previsto en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución, menciona doctrina sobre su contenido y concluye que las actuaciones del GAD de la provincia de Esmeraldas vulneraron este derecho constitucional.
30. Con relación a la tutela judicial efectiva, la Corte Provincial se refirió a su contenido según la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señala que en nuestro ordenamiento jurídico el “recurso” de carácter idóneo para determinar si se incurrido en una violación de derechos es la acción de protección y concluye que en el presente caso el juez de primer

En ningún caso se reconocerán las obras efectuadas por el propietario posteriores a la fecha del anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social, según corresponda. Tampoco se reconocerán las obras efectuadas con anterioridad al anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública cuando se realizaron sin autorización, ni aún aquellas que a pesar de tener los permisos respectivos se haya evidenciado mala fe.

Para expropiaciones parciales, del precio fijado conforme la regla anterior, también se deducirá la plusvalía que genere la obra pública que motiva la expropiación en la parte del inmueble no afectado. En estos casos no se cobrará la contribución especial de mejoras que resulte de la obra pública.

Los ajustes por plusvalía serán realizados conforme a la metodología que dicte el órgano rector del catastro nacional georreferenciados.

El acuerdo y la correspondiente transferencia de dominio, se formalizarán en la respectiva escritura pública, que se inscribirá en el Registro de la Propiedad. Los propietarios deberán tener cancelados todos los impuestos correspondientes a dicha propiedad, excepto los que correspondan a la transferencia de dominio, que no se generarán en este tipo de adquisiciones. Si los tributos se mantuvieran impagos, se deducirán del precio de venta.

¹⁷ La Corte Provincial se refiere a los artículos 1, 2, 162, 163, 164 y 167 del Código Orgánico Ambiental.

nivel actuó dentro de los plazos constitucionales, pero en detrimento de los derechos del actor.

- 31.** De igual manera, en el apartado 8.21., “Estructura de la Sentencia del Juez Inferior” realiza el estudio de la garantía de motivación y colige que la sentencia de primer nivel no cumple con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. A tal efecto, sobre la razonabilidad, señala que:

[...] de la sentencia presentada ut supra, las disposiciones normativas invocadas por el juez y las súbitas deducciones de éstas, el juzgador se limita a declarar la competencia para conocer el caso, la naturaleza del Estado Ecuatoriano como Estado constitucional de derechos y justicia y la norma constitucional que reconoce el debido proceso, dejando por fuera un análisis pormenorizado de las fases, trámites y procedimientos administrativos que en esta sentencia quedan detallados, analizados y sometidos a juzgamiento de forma pormenorizada. También el juez ha omitido referirse a la enorme jurisprudencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y no ha hecho consideración lógica alguna entre los presupuestos de hecho versus las normas de derecho, pues transcribir disposiciones y jurídicas y concluir que no existe afectación a derechos constitucionales, per se, vulnera la estructura lógica del fallo.

- 32.** Por otro lado, sobre la lógica, la Corte Provincial indica que:

[...] la falta de concatenación entre las premisas que conforman el silogismo, pues, como quedó señalado, el razonamiento del señor Juez contiene una premisa normativa incompleta y premisas fácticas construidas sin analizar los hechos puestos en su conocimiento, lo que llevó a concluir que no existían derechos constitucionales vulnerados y que la acción de protección era improcedente [...] Por lo tanto, la sentencia carece de lógica requerida por el organismo constitucional.

- 33.** Sobre el último elemento de comprensibilidad, la sentencia impugnada señala que:

[...] se observa que la redacción de la sentencia más allá de los términos utilizados - resulta confusa pues, el juez de instancia, al dictar la sentencia materia de impugnación, no llega a desarrollar de manera completa las normas constitucionales y jurisprudencia constitucional, llamadas a constituir el fundamento en derecho de la resolución, atendiendo la naturaleza de la causa; y de igual forma, no desarrollan de manera armónica y concordante las premisas que integran el fallo en relación con la conclusión final que se adopta. En tal razón, si la resolución objetada adolece de estas inconsistencias falta de mención de los fundamentos de derecho y desarrollo incompleto de las premisas que integran la decisión, esto da lugar a que la decisión en su integralidad, no sea clara, completa y entendible de manera plena.

- 34.** Asimismo, la Corte Provincial trata la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes (del debido proceso), y señala que se ha incumplido la presentación del

certificado de avalúo y catastro, según el artículo 5 de la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, así como lo dispuesto en el artículo 56 del COGEP, en cuanto a la notificación de la parte afectada con la expropiación, como ya se detalló en el párrafo 26 *supra*. De ahí que, la Corte Provincial indica:

El artículo 323 de la Constitución faculta a las instituciones del Estado por razones de utilidad pública o interés social y nacional, declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración y de conformidad con la Ley, a su vez el artículo 58, inciso 5to reformado por el artículo 5 de la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, establece el procedimiento para la declaratoria de utilidad pública. De la norma constitucional, así como de la orgánica, establecen el procedimiento que inexorablemente se debe seguir en el proceso expropiatorio, que en la especie denota notorias irregularidades; siendo así se vulnera el debido proceso; se inarmorniza (sic) la juridicidad del estado constitucional de derechos porque excluye toda acción contraria que va más allá de la ley.

35. De la mano con lo anterior, en el apartado 9.5., la Corte Provincial, al referirse a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, concluye que la vulneración al debido proceso “ha traído como consecuencia a su vez, la infracción a la seguridad jurídica, garantía de todas las personas”.
36. De lo anotado, se desprende que, más allá de la corrección o incorrección de sus argumentos, esta Corte verifica que los jueces de la Sala Provincial enunciaron las normas constitucionales y legales en las que fundaron su examen y explicaron la pertinencia de la aplicación de dichas normas para declarar la vulneración de derechos constitucionales alegados; y, ciertamente, se observa que existió un pronunciamiento sobre la vulneración de los derechos antedichos.
37. Por lo expuesto, la Corte Constitucional encuentra que la sentencia de la Corte Provincial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, con relación a los cargos formulados, ya que cumple con los requisitos mínimos de suficiencia motivacional.

5.2. ¿Vulnera la sentencia impugnada el derecho a la defensa de la entidad accionante por presuntamente haberse pronunciado sobre cuestiones no alegadas por la parte actora?

38. 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.

39. 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.¹⁸

40. Como quedó establecido, la entidad accionante considera que en la sentencia impugnada se resolvieron asuntos ajenos a los que fueron controvertidos por las partes en la acción de protección. En concreto, la entidad accionante señala:

Por otra parte, la sentencia cuestionada, al momento de exponer los razonamientos de los problemas jurídicos planteados, no logra dar contestación o respuesta alguna, sino apartándose del *thema decidendum* se refieren y desarrollan asuntos extraños como: el debido proceso administrativo; citaciones; factores ambientales; ius cogens; políticas migratorias; igualdad y la no discriminación. Por lo tanto, las consideraciones expuestas en la sentencia son totalmente arbitrarias, incoherentes e ilógicas, pues no guarda conexidad con la garantía jurisdiccional [...].

Así mismo, la sentencia impugnada dolosamente desvió su análisis a cuestiones que no fueron materia de la demanda o reclamo alegado por el peticionario de la acción de protección; así los juzgadores realizaron un estudio acerca de los avalúos de los bienes expropiados, asumiendo el rol que tienen únicamente los juzgadores en un juicio especial de expropiación [...].

41. Para empezar, de la demanda y la audiencia de primer nivel, se desprende que el actor refiere que el Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Esmeraldas vulneró sus derechos a la propiedad y el debido proceso, durante la tramitación en sede administrativa del procedimiento de expropiación que afectó a uno de sus bienes. La sentencia impugnada reconoce en su apartado 8.6. que, en efecto, esos son los derechos en cuestión.¹⁹

42. Sin embargo, como se ha expuesto en las secciones previas de esta sentencia, en la decisión impugnada los jueces provinciales concluyeron que se vulneraron los derechos a

¹⁸ CCE, sentencia 902-21-EP/23, 19 de abril de 2023, párr. 22

¹⁹ “8.6 Los derechos que el accionante ha reclamado en esta acción son dos: 1. El Debido proceso administrativo; 2. El derecho a la propiedad”.

la tutela judicial efectiva, al ambiente sano, a la igualdad, a la propiedad, a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de motivación y cumplimiento de normas y derechos de las partes; lo que evidencia que, efectivamente, se refieren también a derechos que no fueron alegados por el actor.²⁰

- 43.** Ahora, revisada la sentencia con relación al cargo de extra petita: i) no se evidencia que los jueces de la Corte Provincial hayan hecho un análisis del avalúo de los inmuebles que fueron expropiados en la Resolución Expropiatoria, sino que analizaron si se cumplieron con los requisitos establecidos en la norma para ordenar la expropiación (ver, párrs. 27 y 34 *supra*); ii) no se refleja un examen de “factores ambientales” sino si la entidad accionada había dado cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con el impacto de aquel al medio ambiente (ver, párrafo 28 *supra*); y, iii) sobre políticas migratorias, este Organismo encuentra que se las menciona como parte de las referencias que los jueces provinciales efectuaron sobre el derecho a la igualdad.
- 44.** De lo expuesto, se constata que en la sentencia impugnada se resolvió sobre derechos que no fueron alegados por el actor en su demanda ni planteados durante la audiencia. No se verifica que los jueces de la Corte Provincial hayan invocado el principio de iura novit curia para abordar dichos derechos pues, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, los jueces de garantías jurisdiccionales están facultados para aplicar normas no alegadas por las partes cuando invoquen dicho principio y fundamenten las razones por las cuales se declara la vulneración de derechos que no fueron alegados y que tampoco fueron analizados por la judicatura de primer nivel.²¹
- 45.** En consecuencia, aun cuando en principio se evidencia la existencia de un vicio de extra petita al declarar la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, ambiente sano, seguridad jurídica e igualdad, dicha actuación jurisdiccional, en este caso, aquello no acarreo per se una vulneración del derecho a la defensa, ya que la demanda fue aceptada también en virtud de las alegaciones que fueron deducidas por el actor y que sí fueron rebatidas por la entidad accionante. Es decir, la Corte Provincial, en la sentencia impugnada, encontró también la existencia de una vulneración de los derechos a la propiedad y al debido proceso en sus garantías de motivación y del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, sobre los cuales la entidad accionante sí tuvo la oportunidad de defenderse y estos eran suficientes para que la Corte Provincial acepte la demanda y ordene las reparaciones correspondientes.

²⁰ Estos derechos son: ambiente sano, tutela judicial efectiva, igualdad y seguridad jurídica.

²¹ CCE, sentencia 1767-16-EP/21, 10 de febrero de 2021, párrs. 62 y 63.

46. Por lo examinado, aun cuando la Corte Provincial se pronunció respecto de derechos no alegados por las partes procesales sin invocar el principio de iura novit curia, en este caso, al haberse declarado también la vulneración de derechos sobre los cuales la entidad accionante si ejerció su derecho a la defensa, materialmente no se verifica la vulneración del derecho a la defensa.

5.3. ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la seguridad jurídica por haberse resuelto asuntos de mera legalidad que exceden las competencias del juez constitucional en el marco de una acción de protección?

47. El artículo 82 de la Constitución prescribe que “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”.
48. Este Organismo ha definido al derecho a la seguridad jurídica como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.²² En adición, ha establecido que este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.²³
49. En el presente caso, la decisión impugnada fue emitida en la segunda instancia de una acción de protección; por lo que resulta necesario indicar que:

[...] en el marco del respeto a la seguridad jurídica, los jueces deben actuar en el ámbito de sus competencias y, por ejemplo, si conocen una acción de protección están obligados a verificar la existencia de vulneraciones a los derechos que se alegan inobservados, **no correspondiendo por tanto determinar responsabilidades administrativas, ni evaluar la legalidad de actos administrativos. Por lo que, si los jueces se apartan de su competencia de acuerdo a la materia de su conocimiento, incurrirían en vulneración del derecho a la seguridad jurídica.**

[A]l presentarse una acción de protección, el juez, precisamente en el marco de sus competencias, debe efectuar un análisis de los hechos del caso y de las pruebas aportadas por las partes, **para que con base a ello determine si ha ocurrido o no una vulneración de**

²² CCE, sentencia 1091-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 34.

²³ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

derechos constitucionales, sin que aquello implique la declaración de un derecho.²⁴
(Énfasis añadido)

- 50.** Por lo tanto, los jueces constitucionales “deben velar que las garantías jurisdiccionales no se desnaturalicen para que estas cumplan su propósito de proteger derechos, de otra manera, [...] no garantizarían el respeto a la Constitución, violando la seguridad jurídica”.²⁵
- 51.** Al efecto, esta Corte ha señalado que puede existir una desnaturalización de la acción de protección cuando se la utiliza para dar tratamiento a cuestiones que le corresponden a la justicia ordinaria o cuando es rechazada automáticamente bajo el criterio de que existen otras vías judiciales para el caso.²⁶
- 52.** Por su parte, la entidad accionante alega la violación del derecho a la seguridad jurídica ya que, a su criterio, la impugnación de la Resolución Expropiatoria es un asunto de estricta legalidad que debe ser conocida por los jueces ordinarios y que, al haberse aceptado la acción de protección en segunda instancia, se desnaturalizó la garantía jurisdiccional de origen.
- 53.** No obstante, en el presente caso se observa que el actor, en su demanda de acción de protección y en lo alegado en la audiencia pública de primer nivel,²⁷ presentó argumentos relacionados con la vulneración de sus derechos constitucionales -al debido proceso y a la propiedad- en el procedimiento administrativo en el que se ordenó la expropiación ya referida.
- 54.** En lo esencial, el actor manifestó que no fue debidamente notificado con la Resolución Expropiatoria y que la entidad accionante inobservó los requisitos especificados en la norma para proceder con la expropiación del lote de terreno de la señora Gaibor Aguilar. Por ende, esta Corte observa que, sin perjuicio de lo manifestado en esta sentencia, los jueces de la Corte Provincial atendieron las vulneraciones de derechos constitucionales esgrimidas por el actor, verificaron su existencia a partir de la revisión de las actuaciones en sede administrativa por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Esmeraldas. Como consecuencia de ello, ordenaron la reparación integral de los derechos vulnerados a fin de restablecer la situación anterior a la violación constatada en detrimento del actor; lo cual obedece al artículo 88 de la Constitución.

²⁴ CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párrs. 25 y 26.

²⁵ CCE, sentencia 621-12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Fjs. 214-215 vlta. y 218-219 del cuerpo de primera instancia en la acción de protección de origen.

- 55.** Además, cabe mencionar que este Organismo también ha señalado que “la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos”.²⁸ Al respecto, como se mencionó a lo largo de esta sentencia, las alegaciones formuladas por el actor en la acción de protección corresponden a vulneraciones de derechos constitucionales ocurridas en la sustanciación del procedimiento expropiatorio del que emanó la Resolución Expropiatoria; y, como se verificó, al emitir la sentencia impugnada, los jueces provinciales se pronunciaron sobre aquellas vulneraciones.
- 56.** En consecuencia, el tribunal de la Corte Provincial actuó dentro del marco de la acción de protección y de sus competencias como jueces constitucionales, por lo que, no se constata que las autoridades jurisdiccionales provinciales hayan vulnerado el derecho a la seguridad jurídica 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 2487-18-EP.
- 2. Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
- 3. Notifíquese, publíquese, y cúmplase.**

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²⁸ CCE, sentencia 307-10-EP/19, 9 de julio de 2019, párr. 21.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

248718EP-62e38

**Caso Nro. 2487-18-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecinueve de diciembre de dos mil veintitrés por el presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; 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 2260-19-EP/23
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023

CASO 2260-19-EP

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

SENTENCIA 2260-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que declaró el desistimiento del recurso de apelación en el auto de 17 de junio de 2019, por constatar vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir (art. 76.7.m CRE).

1. Antecedentes

1. El 23 de agosto de 2018, Wilson Segundo Solís Solís presentó una denuncia en contra de Samantha del Rocío Merchán Castillo por la contravención de cuarta clase prevista en el artículo 396 número 1 del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”), por cuanto habría emitido expresiones en descrédito del denunciante en una radio local.
2. El 1 de abril de 2019, la Unidad Judicial Penal Cuenca (“**Unidad Judicial**”) dictó sentencia condenatoria en contra de Samantha del Rocío Merchán Castillo en el grado de autora. Le impuso la pena privativa de libertad de treinta días y una multa del veinticinco por ciento de un salario básico unificado del trabajador en general.¹ Además, dispuso que ofrezca disculpas públicas por el mismo medio de comunicación. Samantha del Rocío Merchán Castillo interpuso recurso de apelación.
3. El 17 de junio de 2019, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala**”), después de la audiencia correspondiente, declaró el desistimiento del recurso de apelación por falta de fundamentación del mismo. Samantha del Rocío Merchán Castillo interpuso recursos de ampliación y aclaración.

¹ Proceso penal número 01283-2018-01821. La Unidad Judicial expresó que: “la procesada dice que no hay el animus injuriandi y al sostener la procesada que no se cumple el elemento “dolo” del tipo penal, se estaría excluyendo el elemento subjetivo, pero de lo analizado, la expresión dirigida en contra de un juez en un medio público no puede sino concluirse en que existió el designio de causar daño. En consecuencia, de lo analizado se ha cumplido con la finalidad de la prueba al tenor del art. 453 del COIP, llevar a ésta Jueza al convencimiento de que el día 06 de junio de 2018 en la Radio Ondas Azuayas en el programa de noticias y entrevistas, en la entrevista realizada a la procesada la misma profirió expresiones de descrédito y deshonra en contra del Juez Dr. Wilson Segundo Solís Solís”.

4. El 21 de junio de 2019, la Sala negó los recursos de ampliación y aclaración. Samantha del Rocío Merchán Castillo presentó recurso de casación.
5. El 27 de junio de 2019, la Sala negó por improcedente el recurso de casación. Samantha del Rocío Merchán Castillo presentó recurso de hecho.
6. El 3 de julio de 2019, la Sala negó el recurso de hecho.
7. El 8 de julio de 2019, Samantha del Rocío Merchán Castillo (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 1 de abril de 2019 y el auto de 17 de junio de 2019.
8. El 13 de agosto de 2019, la Unidad Judicial declaró la *prescripción* de la pena.
9. El 5 de septiembre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la acción extraordinaria de protección.²
10. El 17 de febrero de 2022, se realizó el sorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 5 de abril de 2023 y solicitó informe de descargo.
11. El 19 de abril de 2023, Sandra Ximena Alvarado Jarrín, jueza de la Unidad Judicial, presentó su informe motivado.
12. La Sala no presentó su informe motivado.

2. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y 191, número 2 letra d, de la LOGJCC.

3. Pretensión y sus fundamentos

3.1. De la accionante

² Sala de Admisión conformada por el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

14. La accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso en las garantías a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente (art. 76.7.k CRE), a la motivación (art. 76.7.l CRE) y a recurrir del fallo (art. 76.7.m CRE). Además, alegó la vulneración al derecho a recibir un trato preferente por pertenecer a un grupo de atención prioritaria por su condición de embarazo (art. 35 CRE).

15. Para sustentar sus pretensiones expresa los siguientes *cargos*:

Sobre la sentencia de primera instancia

15.1. Respecto del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, la accionante cita jurisprudencia de este Organismo, y expresa que la jueza de primera instancia no gozaba de imparcialidad, porque la accionante actuó como testigo en contra de la jueza dentro de un proceso disciplinario por parte del Consejo de la Judicatura.³

15.2. En relación con el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la accionante señala que la sentencia de primera instancia no se refirió a sus alegaciones, y “no vierte carga argumentativa suficiente”.⁴

15.3. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a recurrir, señala que hubo una afectación en la debida diligencia por la demora en la notificación de la sentencia, la cadena de custodia y el principio de igualdad de armas.

Sobre el auto que declaró el desistimiento

15.4. Sobre la vulneración derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, señala que carece de lógica, porque:

a partir de la lectura de los párrafos citados, resulta por demás evidente la contradicción de la decisión, pues en un primer momento los jueces provinciales reconocen las alegaciones expuestas por mi persona y que motivaron el recurso de apelación y luego sin analizarlas indica que no existe fundamentación del recurso.⁵

³ Expediente constitucional 2260-19-EP, demanda de acción extraordinaria de protección, p. 41.

⁴ Expediente constitucional 2260-19-EP, demanda de acción extraordinaria de protección, p. 42.

⁵ Expediente constitucional 2260-19-EP, demanda de acción extraordinaria de protección, p. 44.

15.5. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a recurrir, argumenta:

los jueces de la Sala no analizaron ninguna de mis pretensiones debidamente sustentadas en apelación, pues si bien reconocen que realicé mis alegaciones en el recurso de apelación, luego señalan que dichas alegaciones fueron generales y abstractas y lejos de analizarlas, y finalmente consideran que desistí de mi recurso de apelación.⁶

15.6. Sobre el derecho a recibir un trato preferente por pertenecer a un grupo de atención prioritario, la accionante argumenta que se vulneró su derecho, porque la Sala Provincial no dictó medidas de protección, pese a encontrarse en estado de gravedad, porque resolvieron declarar el desistimiento del recurso de apelación dejando en firme la decisión de primer nivel, sin realizar el mínimo análisis respecto a su condición de vulnerabilidad.⁷

16. Finalmente, la accionante solicita que se acepte su demanda y se deje sin efecto las decisiones impugnadas.

3.2. De la parte accionada

17. La jueza de la Unidad Judicial en su informe, respecto de los cargos esgrimidos por la accionante, sobre la presunta falta de imparcialidad, señaló que la alegación es falsa y que si la accionante consideraba que existía la causal de enemistad manifiesta podía activar el mecanismo de recusación correspondiente.⁸ Además ratificó que su decisión se encuentra motivada. Finalmente, alude que convocó a una audiencia y que la accionante no compareció, por lo que no cabía otorgar el beneficio de sustituir su pena privativa de libertad por otra pena no privativa de libertad.⁹

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.¹⁰ Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente

⁶ Expediente constitucional 2260-19-EP, demanda de acción extraordinaria de protección, p. 46.

⁷ Expediente constitucional 2260-19-EP, demanda de acción extraordinaria de protección, p. 48.

⁸ Ab. Sandra Ximena Alvarado Jarrín, jueza de la Unidad Judicial, informe de 19 de abril de 2023.

⁹ Ab. Sandra Ximena Alvarado Jarrín, jueza de la Unidad Judicial, informe de 19 de abril de 2023.

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

completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹¹

- 19.** Sobre los cargos detallados en los párrafos 15.1, 15.2 y 15.3 *supra*, esta Corte anota que la accionante establece como tesis una presunta falta de imparcialidad por parte de la juzgadora de instancia, así como eventuales yerros motivacionales en su decisión. Sin embargo, no describe la acción u omisión de la autoridad judicial impugnada que habría ocasionado las referidas vulneraciones de derechos. Por lo que, no es posible formular un problema jurídico, ni aun realizando un esfuerzo razonable.
- 20.** En relación a los cargos sintetizados en los párrafos 15.4, 15.5 y 15.6 *supra*, este Organismo verifica que las alegaciones se centran en que la accionante afirma que la presunta vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de la motivación y recurrir, se produjo porque la Sala declaró el desistimiento del recurso de apelación, a pesar de que esgrimió sus argumentos en audiencia. En tal razón, esta Corte ha determinado que, cuando el cargo se refiere al desistimiento tácito por insuficiente o indebida fundamentación del recurso de apelación, procede verificar si dicha declaratoria proviene “de una interpretación extensiva de la ley, al equiparar la fundamentación insuficiente o indebida a la falta de fundamentación del recurso de apelación” con el desistimiento y, por ende, el análisis debe realizarse desde el derecho a recurrir.¹² En tal razón, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El auto que desestimó el recurso de apelación por la supuesta falta de fundamentación de la recurrente vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿El auto que desestimó el recurso de apelación por la supuesta falta de fundamentación de la recurrente vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo?

- 21.** La Constitución, en el artículo 76 número 7 letra m, dispone:

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

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

¹² CCE, sentencia 3009-18-EP/23, 23 de agosto de 2023, párr. 38; CCE, sentencia 265-18-EP/23, 12 de abril de 2023, párr. 36; y, CCE, sentencia 510-20-EP/23, párr. 20.

básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías [...] m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

22. De allí que, el derecho a recurrir como garantía del derecho a la defensa procura que las personas no sean privadas del acceso al recurso “mediante requisitos no previstos en la ley, o mediante una aplicación arbitraria o irrazonable de los presupuestos normativos que establezcan trabas u obstáculos que tornen al derecho en impracticable”.¹³
23. Por otra parte, en reconocimiento de las potenciales consecuencias restrictivas de derechos que derivan de procesos penales, este Organismo ha precisado la importancia de garantizar el derecho a recurrir en procedimientos penales. Por ello, una configuración restrictiva de sus requisitos, así como una *interpretación extensiva* de los mismos acarrearán la vulneración del debido proceso en la garantía de recurrir.¹⁴
24. Asimismo, la Corte ha determinado que el recurso de apelación es el recurso idóneo para garantizar que un tribunal superior en grado al que dictó la resolución impugnada examine *la integralidad del proceso* (cuestiones de hecho y derecho, y examen de prueba).¹⁵ Este recurso materializa el derecho a recurrir en decisiones de carácter penal y, como ya se anotó, cualquier restricción injustificada e interpretación extensiva que limite su ejercicio, vulnera dicho derecho.
25. Ahora bien, este Organismo en sentencias 2529-16-EP/21 y 200-20-EP/22, se pronunció sobre la impugnación de la declaratoria del desistimiento por insuficiente o indebida fundamentación del recurso de apelación de conformidad con el numeral 9 del artículo 652 del COIP, en el contexto del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir. Al respecto determinó:

[L]a declaratoria de desistimiento del recurso por parte de la Sala, bajo el criterio de fundamentación indebida o insuficiente, obedece a una interpretación extensiva de la ley adjetiva penal, pese a que dicha forma de interpretación en materia penal se encuentra prohibida, precisamente para evitar crear una regla nueva o distinta a la ley que busca aplicar. En ese sentido, se observa que, la autoridad judicial demandada estableció de forma arbitraria un umbral para el tratamiento del recurso, distinto y más rígido que el establecido en la normativa adjetiva y restrictivo respecto a las garantías del debido proceso de la persona procesada, declarándolo desistido por estar “indebidamente

¹³ CCE, sentencias 41-21-CN/22, 22 de junio de 2022, párr. 24 y 1945-17-EP/21, 13 de octubre de 2021, párr. 25.

¹⁴ CCE, sentencia 2350-18-EP/23, 8 de noviembre de 2023, párr. 20 y 21; sentencia 200-20-EP/22, 06 de julio de 2022, párr. 41; sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 48.

¹⁵ CCE, sentencia 1165-19-EP/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 23.

fundamentado”, no obstante que el artículo 652.9 del COIP solo establecía dicha consecuencia para el supuesto “de que el recurrente no fundamente el recurso”.¹⁶

26. Conforme este razonamiento, esta Corte declaró que se vulneró el derecho al debido proceso, en la garantía de recurrir el fallo.

27. Conforme lo expuesto, el núcleo de la *ratio decidendi* de las decisiones citadas (2529-16-EP/21 y 200-20-EP/22) contiene la siguiente regla de precedente:¹⁷

Si (i), en un proceso penal, la persona recurrente fundamenta su recurso de apelación en audiencia y (ii) el órgano jurisdiccional que conoce tal apelación declara el desistimiento de dicho recurso bajo el argumento de que no existe fundamentación o que la misma es indebida o insuficiente [**supuesto de hecho**], entonces se vulnera el debido proceso en la garantía de recurrir, por el establecimiento arbitrario de un umbral más rígido para el tratamiento de un recurso de apelación [**consecuencia jurídica**].

28. Ahora bien, para la resolución del problema jurídico planteado, corresponde a este Organismo verificar si la regla de precedente determinada *ut supra* es aplicable a este caso. En tal razón, la Corte verifica lo siguiente:

28.1. *Supuesto de hecho (i):* El 13 de junio de 2019, en un proceso penal, la defensa técnica de la recurrente fundamentó su recurso de apelación en audiencia. Al respecto, expresó:

[E]xisten elementos que provocan la nulidad de la causa, ser juzgado por un juez imparcial y competente, [mi] defendida pidió se excuse a la jueza en virtud que fue llamada a rendir su versión en el Consejo de la Judicatura misma que presentó su excusa y no fue aceptada, se vulneró el derecho a la defensa, [mi defendida] pide se declare la nulidad de la causa, existe vulneración al principio de legalidad, toda persona tiene derecho a ser juzgado por el trámite previsto en la ley, no se cumplió con lo dispuesto en el art. 456 del COIP, no se designó a los peritos conforme a la ley, no se demostró la materialidad de la infracción, mi defendida realizó una denuncia y no existió *animus injuriandi* para que la administración de justicia mejore.¹⁸

¹⁶ CCE, sentencia 200-20-EP/22, 6 de julio de 2022, párr. 50; CCE, sentencia 2529-16-EP/21, 1 de septiembre de 2021, párr. 30 y 31; CCE, sentencia 733-19-EP/23, 15 de marzo de 2023, párr. 25 y 31; y, CCE, sentencia 510-20-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr.30.

¹⁷ La sentencia 109-11-IS sobre el precedente en sentido estricto, señaló: “23. Dicho precedente judicial en sentido estricto está conectado íntimamente con la motivación de las decisiones judiciales. Según la Constitución (artículo 76 núm. 7 letra I), toda decisión judicial debe tener una motivación; dentro de esta, sin embargo, cabe distinguir la *ratio decidendi*, o sea, el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido (las demás consideraciones contenidas en la motivación suelen denominarse *obiter dicta*). Y, dentro de la *ratio decidendi*, cabe todavía identificar su núcleo, es decir, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión (lo que queda fuera de dicho núcleo son las razones que fundamentan la mencionada regla).

¹⁸ Expediente de segunda instancia, p.11.

28.2. Supuesto de hecho (ii): El 17 de junio de 2019, la Sala declaró el desistimiento del recurso de apelación de la recurrente, por *falta de fundamentación*. En lo principal, señaló:

[Lo] *dicho por la defensa no puede entenderse una verdadera fundamentación*, cuando no se ha precisado sobre el yerro de la resolución, dejando toda su alegación abierta y sin concreción [la recurrente] no estableció los puntos de desacuerdo con el fallo y los aspectos sobre los cuales la jueza y los jueces de este nivel, debemos pronunciarnos en la resolución. [...] En el momento de la audiencia le correspondía al recurrente precisar cómo, cuándo y de qué forma se violentó la resolución recurrida [la recurrente] se limitó a realizar enunciados y resoluciones de la Corte Interamericana sin aplicar la afectación misma de la resolución, además que, no indicó la pretensión misma de su recurso que debía ser la revocatoria de la sentencia [...] QUINTO: RESOLUCIÓN.- El espíritu de la disposición del artículo 652.9 del [COIP] que en forma expresa establece que de no fundamentarse el recurso, se entenderá su desistimiento. En base a las consideraciones expuestas [la Sala] resuelve, en aplicación a lo dispuesto en la última norma citada, declara (sic) el desistimiento del recurso de apelación interpuesto por la recurrente, por falta de fundamentación de su defensor en la audiencia llevada a cabo en esta instancia (énfasis añadido).¹⁹

28.3. Consecuencia jurídica: Dado que en el presente caso concurren (i) y (ii), se concluye que la Sala vulneró el debido proceso en garantía de recurrir de la accionante, ya que estableció un umbral más rígido en el tratamiento del recurso de apelación de la accionante.

29. En consecuencia, este Organismo concluye que el auto de 17 de junio de 2019 emitido por la Sala, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir de la accionante, por haber declarado el “desistimiento” de su recurso de apelación, porque a su criterio, existió *falta de fundamentación* del mismo. Estableciendo así, un umbral más rígido para el tratamiento de un recurso de apelación en materia penal.

30. Finalmente, como medida de reparación, corresponde a esta Corte dejar sin efecto el auto de dictado el 17 de junio de 2019 por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay y retrotraer el proceso hasta el momento anterior de la vulneración de derecho.

¹⁹ Expediente de segunda instancia, p. 18v.

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 2260-19-EP.
- 2.** Declarar la vulneración del debido proceso en la garantía de recurrir de la accionante Samantha del Rocío Merchán Castillo.
- 3.** Como medidas de reparación se dispone:
 - 3.1.** Dejar sin efecto el auto dictado el 17 de junio de 2019 por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.
 - 3.2.** Retrotraer el proceso hasta el momento anterior de la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, para lo cual se deberá devolver el expediente a la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Azuay a fin de que nueva conformación de dicha Sala, previo sorteo, conozca y resuelva el recurso de apelación interpuesto, en consideración a lo mencionado en la presente sentencia.
 - 3.3.** Llamar la atención a los integrantes de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay que conocieron y resolvieron el recurso de apelación conforme lo expuesto en esta sentencia.
 - 3.4.** Disponer al Consejo de la Judicatura la difusión de la presente sentencia a todos los operadores del sistema de administración de justicia, la misma que deberá realizarse a través de los correos electrónicos institucionales de la Función Judicial. En el término máximo de 15 días contados desde la notificación de la presente sentencia, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta difusión.
 - 3.5.** Disponer al Consejo de la Judicatura la publicación de la presente sentencia en el banner principal de la página web institucional, en donde deberá permanecer de manera visible un hipervínculo que dirija al documento completo durante el plazo de 6 meses. En el término de diez días contados desde el vencimiento de plazo de 6 meses mencionado, el

Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.

3.6. Disponer a la Defensoría Pública la difusión de la presente sentencia a las y los defensores públicos, la misma que deberá realizarse a través de los correos electrónicos institucionales de la Defensoría Pública. En el término máximo de 15 días contados desde la notificación de la presente sentencia, la Defensoría Pública deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta difusión.

3.7. Disponer a la Defensoría Pública la publicación de la presente sentencia en el banner principal de la página web institucional, en donde deberá permanecer de manera visible un hipervínculo que dirija al documento completo durante el plazo de 6 meses. En el término de diez días contados desde el vencimiento del plazo de 6 meses mencionado, la Defensoría Pública deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.

4. Notifíquese y cúmplase

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre del 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

226019EP-62e4c

**Caso Nro. 2260-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecinueve de diciembre de dos mil veintitrés, por el presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; 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 2687-19-EP/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023

CASO 2687-19-EP

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

SENTENCIA 2687-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto de inadmisión de casación emitido por un conjuer de la Corte Nacional de Justicia. La Corte considera que el conjuer, en el auto impugnado, no vulneró los derechos del accionante a la igualdad y no discriminación y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de motivación ya que no se identificó: i) la existencia de un precedente horizontal auto-vinculante o hetero-vinculante que el conjuer haya estado obligado a seguir; ii) una extralimitación por parte del conjuer al momento de analizar el cumplimiento de los requisitos formales del recurso de casación; y, tampoco iii) que el auto impugnado incurra en el vicio de incongruencia frente a las partes.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales relevantes

1. El 6 de julio de 2015, Ángel Estuardo Montesdeoca presentó una acción subjetiva en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”).¹ El proceso fue signado con el número 18803-2015-00017 y la competencia para conocer el caso recayó en el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato (“**Tribunal**”). El 22 de diciembre de 2017, el Tribunal emitió sentencia en la que negó la demanda. Ángel Estuardo Montesdeoca interpuso recurso de aclaración. El 9 de febrero de 2018, el Tribunal emitió auto en el que aclaró la sentencia. Ángel Estuardo Montesdeoca interpuso recurso de casación.
2. El 14 de mayo de 2019, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuer**”) emitió auto en el que inadmitió el recurso de casación.² Ángel Estuardo Montesdeoca interpuso recurso de aclaración y ampliación. El conjuer resolvió el recurso horizontal mediante auto de 27 de

¹ Ángel Estuardo Montesdeoca solicitó que se le conceda una pensión jubilar patronal de US\$ 423,82 por haber prestado servicios al IESS por más de 33 años.

² Consideró que ciertos cargos del recurso de casación estaban incompletos y otros eran contradictorios.

agosto de 2019. El 24 de septiembre de 2019, Ángel Estuardo Montesdeoca (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 14 de mayo de 2019 (“**auto impugnado**”).

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

3. Mediante auto de 17 de diciembre de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección.
4. Mediante auto de 30 de noviembre de 2023, de acuerdo con el orden cronológico para la sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y concedió el término de tres días al conjuez para que presente un informe, debidamente motivado, acerca de los argumentos planteados en la acción extraordinaria de protección. El informe requerido no fue enviado dentro del término concedido.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**”) y 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

6. El accionante alega la vulneración de sus derechos a la igualdad y no discriminación y al debido proceso en las garantías de ser juzgado por un juez competente y de motivación, reconocidos en los artículos 66 numeral 4 y 76 numeral 7 literales k) y l) de la Constitución, respectivamente.
7. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, afirma que el conjuez aplicó un criterio distinto para situaciones fácticas y jurídicas similares. Posteriormente, transcribe el auto de admisión del recurso de casación del proceso 18803-2015-00021 en el que se presentó

un recurso “idéntico” al del proceso de origen de la presente acción extraordinaria de protección.

8. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente, acusa una extralimitación del conjuéz por haber inadmitido el recurso de casación “porque la fundamentación le parece no idónea, no adecuada y carente de la técnica precisa necesaria para que prospere el cargo”. Considera que el pronunciamiento del conjuéz no fue acorde a la etapa procesal y que se arrogó competencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
9. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, alega que el conjuéz “nunca analizó el cargo constante en el numeral 6.2 de [su] memorial de casación, referente a la errónea interpretación del artículo 4 de la Resolución CD 476 de 14 de enero de 2015”. Además, indica que el conjuéz analizó los cargos en bloque.
10. Como pretensión, solicita que la Corte Constitucional deje sin efecto el auto impugnado y que el proceso se retrotraiga para que un nuevo conjuéz conozca su recurso de casación.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

11. Los problemas jurídicos, en el marco de una acción extraordinaria de protección, deben plantearse, en principio, a partir de los cargos formulados por el accionante en su demanda.
12. Para tratar el primer cargo del accionante, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El conjuéz, en el auto impugnado, vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación del accionante ya que su decisión sería contraria a la de otro caso similar?
13. Para tratar el segundo cargo del accionante,³ la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El conjuéz, en el auto impugnado, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes del accionante ya que se habría extralimitado y emitido un pronunciamiento en cuanto al fondo del caso?

³ Si bien el accionante alega la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente, la Corte Constitucional ha considerado que el derecho más adecuado para abordar este tipo de cargo (*i.e.* la posible extralimitación de un conjuéz) es el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. Por ello, para evitar la redundancia argumentativa, la Corte analizará este cargo exclusivamente frente a este derecho. Ver, CCE, sentencia 3345-17-EP/22, 21 de septiembre de 2022, párrs. 14 y 15.

14. Para tratar el tercer cargo del accionante, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El conjuetz, en el auto impugnado, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, por incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes, en cuanto no habría contestado un cargo relevante del accionante?
15. A continuación, la Corte analizará y responderá los problemas jurídicos planteados.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿El conjuetz, en el auto impugnado, vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación del accionante ya que su decisión sería contraria a la de otro caso similar?

16. El artículo 66 numeral 4 de la Constitución reconoce el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.
17. Como ya lo ha señalado esta Corte, los precedentes pueden ser verticales u horizontales. Un precedente es vertical cuando proviene de un órgano jerárquicamente superior al de referencia y es horizontal si proviene de un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia.⁴
18. En el presente caso, el accionante indica que el auto impugnado, emitido por el conjuetz, es contrario a un auto de la misma naturaleza y emitido por una autoridad de igual jerarquía. Por ello, para el caso concreto es necesario analizar si se vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación del accionante a partir de la inobservancia de un precedente horizontal.
19. Este Organismo ha reconocido que el ordenamiento jurídico ecuatoriano no instituye el precedente horizontal hetero-vinculante para el caso de las decisiones judiciales adoptadas por los tribunales de las salas de las cortes provinciales y otros órganos jurisdiccionales de instancia.⁵ Aquello es aplicable también al caso de las decisiones emitidas por los conjuettes de la Corte Nacional de Justicia en la fase de admisión.⁶ En efecto, los precedentes horizontales hetero-vinculantes pueden provenir, exclusivamente, de las

⁴ CCE, sentencia 1035-12-EP/21, 22 de enero de 2020, párr. 17.

⁵ *Ibid.*, párr. 18.

⁶ La Corte Constitucional ya ha señalado que la decisión sobre la admisibilidad de un recurso de casación “depende exclusivamente de la fundamentación específica de cada demanda y no constituye un precedente vinculante para los demás conjuettes del mismo nivel”. Ver, CCE, sentencia 799-16-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 38 y sentencia 536-16-EP/21, 3 de marzo de 2021, párr. 49.

autoridades a las que se les reconoce esa facultad como es el caso de la Corte Constitucional o el Pleno de la Corte Nacional de Justicia tal como lo prevé la Constitución en los artículos 436 y 185, respectivamente.

20. La Corte Constitucional, sin embargo, ha considerado que el precedente horizontal auto-vinculante es una necesidad racional y jurídica. Al respecto, ha señalado:

Dicha auto-vinculatoriedad quiere decir que el *fundamento* (centralmente, la *ratio decidendi*) en cuya virtud una decisión judicial ha sido tomada por los jueces que componen un cierto tribunal obliga a esos mismos jueces cuando, en el futuro, tuvieren que resolver un caso análogo; de manera que dichos jueces pueden apartarse de su propio precedente solo si lo justifican suficientemente. Esto es así porque, si bien un juez resuelve casos *singulares*, debe *universalizar* el *fundamento* de sus decisiones para casos análogos futuros: resultaría irracional y contrario al derecho fundamental a la igualdad formal si un juez que, en el caso A, ha dicho que debe hacerse X por darse las circunstancias 1, 2 y 3, posteriormente, en el caso B, sostuviera lo contrario ante las mismas circunstancias y sin justificar su cambio de opinión.⁷

21. La posibilidad de que existan decisiones distintas ante casos similares o incluso idénticos, emitidas por autoridades judiciales distintas, responde a la naturaleza del sistema jurídico ecuatoriano en el que, salvo excepciones puntuales como se indicó en el párrafo 19 *supra*, las decisiones judiciales no crean precedentes horizontales hetero-vinculantes. De hecho, la enorme mayoría de decisiones emitidas por autoridades judiciales en el país no crean precedentes verticales ni horizontales hetero-vinculantes que deban ser aplicados en casos distintos como fuente principal de derecho; es decir, que tengan efectos *erga omnes*. En los casos en que existan decisiones distintas ante casos similares o incluso idénticos, emitidas por autoridades judiciales distintas, debe descartarse la posibilidad de que exista una vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación. Lo contrario implicaría modificar el tipo de sistema jurídico del país e implantar un sistema en el que rija el principio del *stare decisis*, propio de los sistemas de *commom law*. Aquello sería contrario al tipo de sistema jurídico establecido por la Constitución, entre otros, en el título IX capítulo I y en los artículos 436 y 185.
22. El accionante considera que el conjuez habría vulnerado su derecho a la igualdad y no discriminación debido a que habría inadmitido su recurso de casación a pesar de que, en un caso idéntico, en palabras del accionante, el correspondiente recurso de casación habría sido admitido. En concreto, se refiere al auto de admisión de casación emitido dentro del proceso 18803-2015-00021.

⁷ *Ibid.*, párr. 19.

23. En el caso concreto, el auto impugnado no es capaz de generar precedentes horizontales hetero-vinculantes dado que no proviene de una autoridad a la que el ordenamiento jurídico le reconozca tal facultad. Además, como se indicó en el párrafo 19 *supra*, los autos emitidos en la fase de admisión del recurso de casación no tienen la capacidad de generar precedentes horizontales auto-vinculantes y, más allá de aquello, en este caso concreto, esta Corte identifica que no existe un precedente auto-vinculante ya que el auto impugnado fue emitido por una autoridad judicial distinta a la que emitió el auto de admisión del recurso de casación dentro del proceso 18803-2015-00021.⁸ Entonces, el conjuetz no estaba obligado a resolver de la forma en que se lo hizo en el proceso 18803-2015-00021 ni a motivar un posible cambio de criterio.

24. En resumen, respondiendo al problema jurídico planteado:

- i) El derecho a la igualdad y no discriminación se vulnera, entre otros supuestos, cuando una autoridad judicial inobserva precedentes horizontales hetero-vinculantes o auto-vinculantes.
- ii) En el caso concreto no se ha identificado un precedente horizontal hetero-vinculante ya que el auto impugnado proviene de una autoridad cuyas decisiones no pueden crear este tipo de precedente. Además, no se ha identificado un precedente auto-vinculante ya que, a más de que el auto impugnado no tenía la capacidad de generarlo, los autos de la fase de admisión del recurso de casación en los procesos identificados por el accionante fueron emitidos por autoridades judiciales distintas.
- iii) En conclusión, el conjuetz, en el auto impugnado, no vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación del accionante.

5.2. ¿El conjuetz, en el auto impugnado, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes del accionante ya que se habría extralimitado y emitido un pronunciamiento en cuanto al fondo del caso?

⁸ El auto impugnado fue emitido por el conjuetz nacional Wilman Gabriel Terán Carrillo, mientras que el auto que admitió el recurso de casación dentro del proceso 18803-2015-00021 fue emitido por el conjuetz nacional Iván Larco Ortuño.

25. La Corte Constitucional ha caracterizado a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, reconocida en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución, como una garantía impropia.⁹ De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, estas garantías “no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal”.¹⁰ En este contexto, para que exista una vulneración del derecho al debido proceso en una garantía impropia, como la de cumplimiento de normas y derechos de las partes, es necesario que concurren: “(i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso”.¹¹
26. El accionante alega que el conjuer se habría extralimitado por haber inadmitido su recurso de casación “porque la fundamentación le parece no idónea, no adecuada y carente de la técnica precisa necesaria para que prospere el cargo”. Considera que el pronunciamiento del conjuer no fue acorde a la etapa procesal y que se arrogó competencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Como ejemplo, denota que en el auto impugnado consta lo siguiente: “el recurrente no ha construido la proposición de manera adecuada, lo cual deviene en incumplimiento del Art. 7.3 en relación con el Art. 6.4 de la Ley de Casación”.
27. En este contexto, para poder analizar una posible vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, es necesario, en primer lugar, identificar la o las reglas de trámite que podrían haberse inobservado. La competencia del conjuer para conocer la causa parte del artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial.¹² Los límites de la competencia del conjuer estaban fijados por la regla de trámite contenida en el artículo 7 de la Ley de Casación que establecía:

Art. 7.- CALIFICACIÓN.- Interpuesto el recurso, el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, examinará si concurren las siguientes circunstancias:

1ra.- Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2;

2da.- Si se ha interpuesto en tiempo; y,

3ra.- Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior.

⁹ CCE, sentencia 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 28.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 27.

¹¹ *Ibid.*

¹² COFJ: “Art. 201.- Funciones.- A las conjuerzas y a los conjuerces les corresponde: [...] 2. Calificar, bajo su responsabilidad, la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos que corresponda conocer a la sala a la cual se le asigne e integrar por sorteo el tribunal de tres miembros para conocer y resolver las causas cuando sea recusada la sala por falta de despacho”.

El órgano judicial respectivo, con exposición detallada de los fundamentos o motivos de la decisión, admitirá o denegará el recurso.

- 28.** El artículo al que hace referencia el numeral 3 de la disposición citada es el artículo 6 de la Ley de Casación que establecía:

Art. 6.- REQUISITOS FORMALES.- En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente:

1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales;
2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido;
3. La determinación de las causales en que se funda; y,
4. Los fundamentos en que se apoya el recurso.

- 29.** A partir de la lectura del artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial y de los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación, se verifica que la competencia del congreso le facultaba para pronunciarse, exclusivamente, acerca del cumplimiento o no de la procedencia, oportunidad y cumplimiento de los requisitos formales previstos en la Ley de Casación.
- 30.** Entonces, para determinar si existió una violación, o no, de la regla de trámite (*i.e.* el artículo 7 de la Ley de Casación) es necesario que esta Corte analice el auto impugnado de forma íntegra y constate si el congreso se pronunció únicamente sobre el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad del recurso o, como alega el accionante, sobre el fondo del caso.
- 31.** El análisis que se expone a continuación no pretende determinar si la decisión del congreso fue o no acertada, ya que aquello no le corresponde a la Corte Constitucional. En este sentido, únicamente se verificará si el congreso, en el auto impugnado, se mantuvo dentro de los límites de su competencia.
- 32.** En el auto impugnado, se verifica que el congreso realiza el análisis de admisibilidad de los cargos con los que el accionante fundamentó su recurso de casación en los párrafos 9, 10 y 11 del auto impugnado, incluyendo los subpárrafos contenidos dentro los referidos párrafos.
- 33.** En el párrafo 9 del auto impugnado el congreso analizó la admisibilidad de los cargos referentes a la primera causal del artículo 3 de la Ley de Casación. En este párrafo,

inadmitió los cargos del accionante al considerar que este no construyó la proposición “de manera adecuada, lo cual deviene en incumplimiento del Art. 7.3 en relación con el Art. 6.4 de la Ley de Casación”. Para sustentar su decisión, identificó que el accionante acusó, a la vez, la falta de interpretación y la errónea interpretación de ciertas normas y estimó que aquello no era posible ya que las dos causales eran excluyentes.

34. En el párrafo 10 del auto impugnado el conjuetz analizó la admisibilidad de los cargos referentes a la segunda causal del artículo 3 de la Ley de Casación. En este párrafo, inadmitió los cargos del accionante al identificar “carestía de los presupuestos del Art. 7.3 en relación con el Art. 6.4 de la Ley de Casación”. Para sustentar su decisión, identificó que el accionante no había explicado cómo la causal de nulidad alegada habría influenciado en la decisión de la causa. Además, señaló: “la nulidad sin perjuicio no opera, como se ha dicho es un elemento de forma indispensable que dentro de la causal 2 del Art. 3 de la Ley de Casación, debe contener el escrito de casación para que en esta fase se consigne su admisibilidad al cumplir los elementos formales”.
35. En el párrafo 11 del auto impugnado el conjuetz analizó la admisibilidad de los cargos referentes a la quinta causal del artículo 3 de la Ley de Casación. En este párrafo, el conjuetz inadmitió los cargos del accionante al identificar que “carestía[n] de los presupuestos del Art. 7.3 en relación con el Art. 6.4 de la Ley de Casación”. Para sustentar su decisión, identificó que el accionante no había motivado su cargo al simplemente enunciar normas, afirmar que la sentencia recurrida carecía de motivación y no especificar qué partes de la sentencia recurrida incurrirían en los vicios alegados.
36. Como se puede observar, el conjuetz limitó su análisis a la verificación del cumplimiento de los requisitos formales previstos en la Ley de Casación. En específico, todos los cargos del recurso de casación del accionante fueron inadmitidos, por cuestiones formales, en aplicación de lo previsto en los artículos 7 numeral 3 y 6 numeral 4 de la Ley de Casación. En concreto, el conjuetz consideró que los cargos del accionante eran contradictorios entre sí (aquellos analizados en el párrafo 9 del auto impugnado) o bien estaban incompletos (aquellos analizados en los párrafos 10 y 11 del auto impugnado).
37. Si bien, como resalta el accionante, el conjuetz utiliza en una ocasión el término “adecuada” para referirse a la fundamentación del accionante, este se emplea en el contexto del análisis del cumplimiento de los requisitos formales del recurso de casación. Dentro del auto impugnado no se identifica análisis alguno en cuanto al fondo del caso que suponga una extralimitación del conjuetz. Por ello, esta Corte concluye que el conjuetz no incumplió la regla de trámite, actuó en el marco de sus competencias y, por tanto, no

vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

38. En resumen, respondiendo al problema jurídico planteado:

- i) El derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes se vulnera, entre otros supuestos, cuando un conjuer, inobservando la regla de trámite contenida en el artículo 7 de la Ley de Casación, se extralimita en sus funciones al pronunciarse, sin competencia, sobre el fondo de un recurso de casación.
- ii) El auto impugnado, en el que el conjuer inadmitió el recurso de casación, se pronunció exclusivamente acerca de los requisitos de admisibilidad del recurso y no sobre el fondo de este.
- iii) En conclusión, en el auto impugnado, el conjuer no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes del accionante.

5.3. ¿El conjuer, en el auto impugnado, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, por incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes, en cuanto no habría contestado un cargo relevante del accionante?

39. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. La vulneración de este derecho está ligada a la deficiencia motivacional. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la deficiencia motivacional puede corresponder con los siguientes tipos: inexistencia, insuficiencia o apariencia.¹³ Una argumentación jurídica es aparente cuando está afectada por uno o más vicios motivacionales: incoherencia, inatinencia, incongruencia y/o incomprensibilidad.¹⁴ El vicio motivacional de incongruencia puede producirse frente a las partes o frente al derecho.¹⁵ Existe incongruencia frente a las partes cuando: “en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales”.¹⁶

¹³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 71.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 86.

¹⁶ *Ibid.*

40. El accionante alega que el conjuez no habría analizado su cargo expuesto en el numeral 6.2 de su escrito de casación, referente a la errónea interpretación del artículo 4 de la Resolución C.D. 476 de 14 de enero de 2015, emitida por el Consejo Directivo del IESS. Además, indica que el conjuez analizó los cargos en bloque.
41. En primer lugar, la Corte verifica que el cargo referido por el accionante es relevante en la medida en que, en caso de que se hubiera admitido el recurso, la interpretación de aquella norma podía haber llegado a influir en la decisión de la controversia de origen. Esto por cuanto la mencionada interpretación incidía en la concesión, o no, de la jubilación patronal exigida por el accionante en el proceso de origen, así como también su cuantificación.
42. En segundo lugar, este Organismo constata que el conjuez sí tomó en cuenta y se pronunció sobre el cargo expuesto en el numeral 6.2 del escrito de casación del accionante. En el subpárrafo 9.4 del auto impugnado consta: “en el numeral 2, por su parte el casacionista, ataca acusando de errónea interpretación del Art. 4 del Resolución 476 del Consejo Directivo del IESS”. Para fundamentar la inadmisión de este cargo, el conjuez lo analiza en conjunto con otros cargos del escrito de casación (expuestos en los numerales 6.1 y 6.3) que hacían referencia a la falta de interpretación de la misma disposición.
43. Para inadmitir el cargo del accionante, el conjuez identificó una contradicción entre los cargos relativos a la errónea interpretación y falta de interpretación de una misma disposición. En el auto impugnado, el conjuez recurre a la doctrina y jurisprudencia para determinar el significado y alcance de los vicios de errónea interpretación y falta de interpretación de la ley. Asimismo, explica por qué, según su criterio, estos cargos son contradictorios e incompatibles entre sí. Finalmente, inadmitió el cargo expuesto en el numeral 6.2 del escrito de casación con base en los artículos 7 numeral 3 y 6 numeral 4 de la Ley de Casación. A partir de lo expuesto, se puede concluir que la motivación del conjuez para inadmitir el cargo del accionante es suficiente ya que, además de referirse específicamente a este cargo, fundamenta su inadmisión en la normativa que estimó aplicable y explicó las razones que lo llevaron a tomar su decisión.
44. El pronunciamiento de esta Corte no debe interpretarse como un criterio en cuanto a si las decisiones del conjuez, sobre la inadmisión del cargo analizado o su tratamiento en conjunto con otros cargos, fueron o no acertadas. Aquello no le corresponde a la Corte Constitucional. Por ello, la presente sentencia se ha limitado a la verificación de si, en el auto impugnado, existió un pronunciamiento sobre el cargo expuesto en el numeral 6.2

del escrito de casación del accionante y si tal pronunciamiento estaba suficientemente motivado.

45. En resumen, respondiendo al problema jurídico planteado:

- i) El derecho al debido proceso en la garantía de motivación se vulnera, entre otros supuestos, cuando, incurriendo en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, una autoridad judicial no se pronuncia sobre algún o algunos argumentos relevantes de una parte procesal.
- ii) El conjuetz, en el auto impugnado, se pronunció sobre el cargo relevante expuesto en el numeral 6.2 del escrito de casación del accionante y tal pronunciamiento fue suficientemente motivado.
- iii) En conclusión, el conjuetz no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante.

*

46. En cuanto este Organismo no ha identificado la vulneración de derechos constitucionales, corresponde que desestime la acción extraordinaria de protección sin necesidad de realizar consideraciones adicionales.

6. Decisión

47. 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 2687-19-EP.
- 2. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

48. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada/o por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

268719EP-62d8e

**Caso Nro. 2687-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes dieciocho de diciembre de dos mil veintitrés, por el presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; 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 992-20-EP/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023

CASO 992-20-EP

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

SENTENCIA 992-20-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada contra las sentencias de primera y segunda instancia que aceptaron parcialmente una acción de hábeas corpus a favor de una persona privada de libertad, al no identificar vulneraciones a la tutela judicial efectiva ni a la seguridad jurídica. Asimismo, se analiza la presunta inobservancia de sentencias de esta Corte para casos de hábeas corpus presentados por asuntos de salud de las personas privadas de libertad y las reglas que deben seguir las autoridades judiciales al resolver este tipo de causas.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. El hábeas corpus

1. El 12 de febrero de 2020, la Jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con sede en el cantón Loja (**“Unidad Judicial”**), provincia de Loja, ordenó la detención con fines de investigación de J.C.K.H.¹ (**“accionante”**), dentro de una investigación penal iniciada por el presunto delito de abuso sexual.² El 18 de febrero de 2020, el accionante fue aprehendido en su domicilio en la ciudad de Quito y trasladado a la ciudad de Loja, a donde arribó el 19 de febrero de 2020.
2. El 19 de febrero de 2020, la fiscal a cargo de la investigación solicitó a la Unidad Judicial que se convoque a la audiencia de formulación de cargos, la cual fue señalada para el mismo día. En la audiencia, además de notificarse al compareciente con el inicio de la

¹ Al tratarse de una acción extraordinaria de protección que tiene relación con un proceso penal seguido por el delito de abuso sexual contra una menor, los nombres y demás datos que pudiesen afectar la confidencialidad de las personas involucradas en el proceso han sido eliminados, en atención a lo que dispone el artículo 4 numeral 20 del Código Orgánico Integral Penal: “las **víctimas** de delitos contra la integridad sexual, así como toda **niña**, niño o adolescente que participe en un proceso penal, tienen derecho a que se respete **su intimidad y la de su familia**” (énfasis añadido).

² El proceso referido se originó por una denuncia por el delito de abuso sexual, presentada el 07 de febrero de 2020 por parte de su cónyuge, en la que la presunta víctima era su hija en común. Dicho proceso culminó con una sentencia condenatoria a 13 años y 4 meses de prisión en contra del accionante.

instrucción fiscal, se ordenó la medida cautelar de prisión preventiva en su contra y se dispuso que sea trasladado al Centro de Privación de la Libertad de Adultos Mayores de la ciudad de Loja (“**CPL Loja**” o “**centro**”).

3. El 04 de mayo de 2020, el accionante presentó una acción de hábeas corpus en contra del director del CPL Loja. Su pretensión fue “sustituir la medida cautelar de prisión preventiva por otra medida alternativa”.³ La competencia recayó sobre la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”).
4. Mediante sentencia de mayoría de 6 de mayo de 2020, la Corte Provincial resolvió aceptar parcialmente la acción de hábeas corpus y dispuso como reparación integral, principalmente, que se brinde la atención médica especializada que requiere el accionante en el interior del CPL Loja, y que se garantice el acceso a sus medicamentos de manera oportuna, entre otras medidas.
5. En contra de dicha decisión, el accionante interpuso recurso de apelación y, mediante sentencia de 29 de junio de 2020, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) resolvió negar el recurso de apelación y confirmar la sentencia de mayoría de la Corte Provincial.
6. El 27 de julio de 2020, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 6 de mayo de 2020, emitida por la Corte Provincial, y la sentencia de 29 de junio de 2020, emitida por la Corte Nacional.⁴

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

7. El 16 de octubre de 2020, mediante auto notificado el 26 de octubre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la demanda, que fue signada con el número 992-20-EP. Además, se

³ Como fundamento de su hábeas corpus, el accionante alegó que su padecimiento de diabetes mellitus tipo II, junto al riesgo inminente de contagiarse de COVID por el hacinamiento del centro, ponían en grave riesgo su vida. Además, señaló que el CPL Loja no estaba en la capacidad de brindarle la atención médica que requería.

⁴ En la primera parte de su demanda, el accionante señala que la acción extraordinaria de protección se plantea contra la sentencia de segunda instancia emitida por la Corte Nacional; sin embargo, en el cuarto apartado de su acción indica que las decisiones violatorias de sus derechos son tanto la de primera como la de segunda instancia.

dispuso que las autoridades judiciales demandadas presenten un informe de descargo respecto de la acción presentada.

8. El 29 de octubre de 2020, la Corte Nacional solicitó que se tenga en cuenta como informe de descargo la motivación esgrimida en la sentencia de 29 de junio de 2020.
9. El 16 de junio de 2023, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa, insistió en el informe de descargo solicitado a la Corte Provincial el 16 de octubre de 2020 y dispuso que el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (“SNAI”) remita información sobre la situación actual del accionante.
10. El 22 de junio de 2023, los jueces de la Corte Provincial remitieron sus respectivos informes de descargo.
11. El 03 de julio y el 09 de agosto de 2023, el SNAI envió la información requerida sobre el accionante, entre la que adjuntó un informe social realizado por el CPL Loja y un informe médico realizado por la Unidad de Salud Intrapenitenciaria del centro, que pertenece al Ministerio de Salud Pública (“MSP”).
12. El 11 de octubre de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la prorización de la causa por considerar que el caso, *prima facie*, podría servir para desarrollar los criterios establecidos en sentencias de esta Corte, sobre el alcance del hábeas corpus correctivo en casos en los que las personas privadas de libertad alegan una afectación de su derecho a la salud.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la acción y pretensión

14. El accionante solicita que se acepte su acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, salud, integridad

física y vida, y se ordene su reparación integral. Al respecto, formula los cargos detallados en los siguientes párrafos.

- 15.** Primero, considera que las decisiones judiciales impugnadas, en las que se resolvió aceptar parcialmente su acción de hábeas corpus, son “un saludo a la bandera”. Señala que son inejecutables por haber dispuesto que se mantenga su privación de libertad en aislamiento y condiciones sanitarias adecuadas, cuando, según explica, el propio director del CPL Loja declaró ante los jueces de la Corte Provincial que era imposible aislarlo debido al hacinamiento del centro, que rondaba el 200%, y a que no contaban con un médico especializado para atenderlo, ni con las medicinas requeridas ante su padecimiento de diabetes mellitus tipo II. Al respecto, menciona que ha sido su familia la que asumió la responsabilidad estatal de proporcionar la medicación necesaria para el tratamiento médico permanente que requiere.
- 16.** Luego, el accionante señala que, a pesar de que los jueces que emitieron las decisiones judiciales impugnadas reconocieron la vulneración de sus derechos fundamentales y aceptaron que estaban en riesgo sus derechos a la vida y a la salud, se ampararon en la gravedad del presunto delito para justificar la permanencia de su medida privativa de libertad. Añade que la posibilidad de contagio de COVID era alta por el hacinamiento y la existencia de varias personas privadas de libertad infectadas en el centro, por ende, la amenaza contra su vida era inminente.
- 17.** Considerando lo anterior, dentro de la argumentación jurídica que realiza el accionante, indica que las decisiones judiciales, al negar el cambio de medida pese a reconocer la vulneración de sus derechos, inobservaron los precedentes contenidos en las sentencias 017-18-SEP-CC y 247-17-SEP-CC. Al respecto, alega que, si bien fue privado de libertad de forma legítima, dicha medida, frente a las condiciones de pandemia y su estado de salud, degeneró en “arbitraria”, siendo imperioso sustituirla por otra menos gravosa, que permita garantizar sus derechos a la vida y la salud.⁵
- 18.** Menciona que las decisiones impugnadas vulneraron “el derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión de la eficacia de la sentencia debidamente motivada y que sea ejecutable en el marco de forma adecuada en el marco jurídico aplicable”, pues a su juicio, las decisiones son ineficaces por no reparar los derechos constitucionales que reconocen como vulnerados.

⁵ Al respecto, la Corte Provincial mencionó que las medidas dispuestas tuvieron como base lo establecido en la sentencia 209-15-JH/19.

19. Por último, añade que la relevancia constitucional de su acción está dada por la necesidad de proteger su derecho constitucional a la vida y asegurar que los órganos jurisdiccionales lo protejan de forma prioritaria, considerando que el Estado es garante de los derechos de las personas privadas de libertad.

3.2. Argumentos de las autoridades judiciales accionadas

3.2.1. Posición de los jueces de mayoría de la Corte Provincial:

20. Mediante informe de 22 de junio de 2023, los jueces del voto de mayoría de la Corte Provincial mencionan que la alegación del recurrente se centra en que la única forma de haber garantizado su derecho a la salud e integridad física en el caso de origen era ordenando su libertad el riesgo ante el COVID, que era un virus que a ese momento atacaba a la humanidad. Sin embargo, consideran que las medidas tomadas al respecto fueron efectivas y no inejecutables, como indica el accionante, puesto que se ordenó que el MSP evalúe su situación con un profesional de la salud y entregue la medicina necesaria. Además, dispusieron que, en caso de ser necesario, sea trasladado a un centro de salud o incluso sea reubicado fuera del centro, de ser requerido por las circunstancias. Por todo ello, los jueces de mayoría afirman que no era suficiente utilizar al COVID y el hacinamiento para sustituir la medida de prisión preventiva dispuesta en su contra en la justicia penal.
21. De igual forma, estiman que actuaron conforme a las reglas establecidas por esta Corte, en las que se determinó que la medida alternativa a la privación de libertad en estos casos es excepcional para personas que no mantengan condenas por delitos graves, que no generen riesgos o potenciales daños a víctimas por violencia de género, o no provoquen conmoción social. Bajo este contexto, los jueces mencionan que el delito acusado en el proceso penal del accionante era de gravedad, se trataba de un presunto abuso sexual contra su hija, y que la situación de vulnerabilidad únicamente radicaba en la posibilidad de contagio de COVID por el hacinamiento carcelario.
22. Al respecto, señalan que por eso encontraron lógico ordenar al MSP que evalúe la situación del accionante con profesionales de la salud, que se entreguen los medicamentos necesarios para su enfermedad y se lo aisle en un lugar adecuado para evitar su contagio. Los jueces añaden que notaron que los altos índices de contagio no se solucionaban con ordenar la libertad, ya que, en el hogar o libre, también existía alta probabilidad de contagiarse. Además, verificaron que el centro tenía protocolos para evitar contagios dentro de la cárcel. Por lo tanto, indican que haber ordenado su aislamiento y la

adecuación de lugares propicios para el accionante y otros en situación similar, fue una forma de salvaguardar su integridad física. Finalmente, mencionan que también dispusieron que, de ser necesario, el accionante sea trasladado a alguna casa de salud, previa evaluación médica.

- 23.** Por todo lo expuesto, los jueces de mayoría de la Corte Provincial consideran que su decisión sí garantizó los derechos a la salud, integridad física y vida del accionante, en concordancia con lo establecido en la sentencia 209-15-JH/19.

3.2.2. Posición del juez de minoría de la Corte Provincial:

- 24.** Mediante informe de 22 de junio de 2023, el juez de minoría señaló que, con base en los argumentos expuestos en la audiencia y las constancias procesales, constató que la privación de libertad del accionante era legítima, pero que también padecía una enfermedad. En su opinión, la condición de salud del accionante, junto a las circunstancias que se desencadenaron a nivel mundial por la pandemia, lo ponían en grave e inminente riesgo de sufrir consecuencias fatales. Por ello, la medida de privación de libertad se convirtió en una medida excesiva, que atentaba contra los derechos del accionante. Así, a través de una ponderación que realizó entre los derechos afectados y la finalidad de la prisión preventiva, menciona que concluyó que la sustitución de la medida cautelar de prisión preventiva por una alternativa, en el contexto de pandemia, no vulneraba los fines que persigue esta medida, sino que, por el contrario, usarla en ese contexto era un riesgo a los derechos a la vida y a la integridad física.
- 25.** Por lo expuesto, el juzgador indica que se inclinó a favor de conceder el hábeas corpus correctivo al accionante, frente a la inminente amenaza a su derecho a la vida, integridad física y psicológica, y la vulneración de su derecho a la salud, en vista de que el CPL Loja no garantizó el acceso a una atención médica oportuna y eficaz.

3.2.3. Posición de los jueces de la Corte Nacional:

- 26.** Mediante escrito presentado el 29 de octubre de 2020, los jueces de la Corte Nacional solicitaron a la Corte Constitucional que tenga en cuenta como informe de descargo los fundamentos y la motivación esgrimida en la sentencia de 29 de junio de 2020.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 27.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, que son las acusaciones que dirige el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁶
- 28.** Por una parte, tal como se evidencia en los párrafos 15, 18 y 19, el accionante ha fundamentado su acción extraordinaria de protección, principalmente, argumentando que las medidas dispuestas en las sentencias impugnadas son inejecutables. A su juicio, eso vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva por no proteger eficazmente sus derechos a la vida, salud e integridad física.
- 29.** Al respecto, es necesario indicar que esta alegación del accionante requiere implícitamente un análisis del fondo de la causa de origen, cuestión que esta Corte podría realizar solamente en caso de verificar que el caso cumpla con los requisitos para realizar un control de mérito.⁷ Considerando aquello, a partir de este cargo, se requiere que la Corte resuelva si las medidas dispuestas en las sentencias impugnadas vulneran la tutela judicial efectiva por ser inejecutables. No obstante, previo a resolver este problema jurídico, es necesario que la Corte se pronuncie sobre si la acción extraordinaria de protección es la garantía adecuada para analizar la ejecutoriedad de las medidas dispuestas en las sentencias impugnadas, en atención a las particularidades del caso concreto. A partir de esto, la Corte formula los siguientes problemas jurídicos:
- 29.1.** ¿La acción extraordinaria de protección es la garantía adecuada para que esta Corte analice la ejecutoriedad de las sentencias impugnadas en atención a las particularidades del caso concreto? Solo en el caso de que la respuesta sea afirmativa, la Corte se pronunciará sobre si las medidas dispuestas en las sentencias impugnadas vulneran la tutela judicial efectiva por ser inejecutables.
- 30.** Por otra parte, en los párrafos 16 y 17, el accionante señala que los jueces de la Corte Provincial y de la Corte Nacional reconocieron que existió una vulneración de sus derechos constitucionales, pero no dispusieron su libertad. En vista de que, en su opinión, su detención se volvió arbitraria por las condiciones de pandemia y su estado de salud, alega que se inobservaron precedentes establecidos por esta Corte al no disponer el cambio de medida por una que no implique su privación de libertad. De ello, la Corte formula el siguiente problema jurídico:

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

⁷ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-56.

30.1. ¿Las Salas de la Corte Provincial y la Corte Nacional, al resolver el hábeas corpus del accionante, vulneraron la seguridad jurídica por inobservar los precedentes contenidos en las sentencias 247-17-SEP-CC, 017-18-SEP-CC y 209-15-JH/19 de esta Corte, referentes a la concepción amplia de la privación de libertad, al ámbito de protección del hábeas corpus y a las reglas aplicables en casos de afectación del derecho a la salud de las personas privadas de libertad?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La acción extraordinaria de protección es la garantía adecuada para que esta Corte analice la ejecutoriedad de las sentencias impugnadas en atención a las particularidades del caso concreto?

- 31.** El accionante solicita que se declare la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva porque considera que las medidas dispuestas a su favor son inejecutables. Sobre este derecho, la jurisprudencia de la Corte ha determinado que tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y, iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.⁸ A su vez, cada uno de estos componentes tiene elementos cuya inobservancia podría acarrear la violación al derecho a la tutela judicial efectiva.
- 32.** Se observa que la discusión en este caso se centra en el tercer componente antes referido, que es la ejecutoriedad de la decisión. Sobre dicho componente, esta Corte ha establecido que este derecho comienza cuando la resolución o sentencia se ejecutoria hasta que se cumple satisfactoriamente,⁹ señalando que el juez o jueza debe hacer todo lo que esté a su alcance para hacer cumplir lo decidido. Además, si la sentencia ejecutoriada no se ejecuta por cuestiones como: i) la existencia de errores que impiden su cumplimiento; ii) no establecer el plazo para cumplir una obligación; iii) no ejecutarla en sus propios términos; o, iv) ejecutarla de forma incompleta, defectuosa o inadecuada; la tutela de derechos no sería efectiva por incumplimiento de este elemento.¹⁰
- 33.** De la documentación aportada al proceso, es posible verificar que: i) el accionante presentó una acción constitucional de hábeas corpus por considerar que sus derechos a la vida, a la salud y a la integridad física sufrían una inminente amenaza en el CPL Loja; ii)

⁸ CCE, sentencia 1943-12-EP/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 45.

⁹ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 135.

¹⁰ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 137.

la Corte Provincial aceptó parcialmente su acción constitucional de hábeas corpus y dispuso varias medidas destinadas a proteger los derechos constitucionales del accionante; iii) el accionante interpuso recurso de apelación por considerar que las medidas dispuestas eran ineficaces para proteger sus derechos constitucionales por ser inejecutables, recurso que fue negado por los jueces de la Corte Nacional, quienes ratificaron la sentencia de primera instancia; iv) disconforme con las decisiones, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección contra las sentencias de primera y segunda instancia, alegando que las mismas son ineficaces para proteger sus derechos constitucionales a la vida, salud e integridad física, lo que vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva.¹¹

34. Aquí resulta adecuado indicar que cuando una persona requiere el cumplimiento de una sentencia constitucional, como lo es una sentencia emitida dentro de un proceso de hábeas corpus, en primer lugar, debe solicitar ante el juez o jueza ejecutor que la decisión se cumpla.¹² El juez o jueza ejecutor, tiene amplias facultades y herramientas para ejecutar las decisiones de la justicia constitucional. En fase de ejecución de las sentencias, para garantizar la eficacia en la protección de derechos, las autoridades jurisdiccionales ejecutoras pueden incluso modular las medidas para asegurar que la decisión sea ejecutable.¹³ En caso de que estos esfuerzos no tengan ningún resultado, subsidiariamente, el accionante podría llegar a presentar una acción de incumplimiento para que sea tramitada por esta Corte, siempre que cumpla con los requisitos del artículo 164 de la LOGJCC.

35. Así, para esta Corte es claro que dentro del entramado de garantías jurisdiccionales creado por nuestra Constitución y desarrollado por la LOGJCC, es la acción de incumplimiento el mecanismo que resulta procedente cuando, subsidiariamente, una vez agotados los esfuerzos ante la autoridad jurisdiccional ejecutora, sea necesario conocer y sancionar el incumplimiento o el defectuoso cumplimiento de las sentencias emitidas en procesos de jurisdicción constitucional.¹⁴ Es así como, la acción de incumplimiento sirve

¹¹ En la sentencia 21-18-EP/23 de 27 de septiembre de 2023, párr. 23, esta Corte señaló que la LOGJCC establece que “la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”. En consideración de lo anterior, a través de la acción extraordinaria de protección no se puede verificar el cumplimiento de decisiones constitucionales.

¹² El juzgador que emitió dicha sentencia incluso puede modificar las medidas dispuestas, en caso de comprobar que las mismas no sean eficaces para proteger los derechos constitucionales.

¹³ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 24.

¹⁴ Artículo 436 numeral 9 de la Constitución y sentencia 001-10-PJO-CC, 22 de diciembre de 2010, párr. 51.

para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva respecto de las sentencias provenientes de la justicia constitucional.

- 36.** En este sentido, los antecedentes procesales expuestos en el párrafo 33 evidencian que en ningún momento el accionante requirió al juez de primera instancia el cumplimiento de la sentencia que había emitido a su favor.
- 37.** El CPL Loja, por su parte, remitió información en la que detalla las acciones ejecutadas ante la sentencia emitida en el proceso de hábeas corpus.¹⁵ En sus informes consta que el accionante ha recibido un total de 144 atenciones médicas desde que ingresó, de las cuales 51 se realizaron con especialistas fuera del centro, en coordinación con la policía y el MSP. Además, se informó que el accionante no se ha contagiado de COVID hasta la actualidad y que su estado de salud es estable.¹⁶
- 38.** De lo expuesto, resulta claro que la pretensión del accionante con esta acción no está dirigida a que se cumpla con las sentencias emitidas a su favor, sino que las mismas se dejen sin efecto por considerar que son inejecutables y que, en su lugar, se disponga su libertad, sin haber procurado que estas se ejecuten por parte de la autoridad jurisdiccional competente. Por lo tanto, lo único que se observa en este caso es su disconformidad con las sentencias de primera y segunda instancia por no haberle concedido su pretensión, que consistía en sustituir la medida de prisión preventiva dispuesta en su contra.

¹⁵ En el informe social realizado por el centro, se indica que el accionante ingresó el 20 de febrero de 2020 al centro y que actualmente se encuentra cumpliendo una condena de 13 años y 4 meses por el delito de abuso sexual. Se señala que en su historia clínica consta que padece diabetes mellitus tipo 2 y se registran atenciones médicas desde el 03 de marzo de 2020 hasta el 11 de mayo de 2023. Se añade que no ha sido diagnosticado con COVID hasta el momento y que recibe, mensualmente, tratamiento médico, habiendo sido referido a atenciones médicas con especialistas en segundo nivel. Respecto a la sentencia del hábeas corpus, el CPL Loja informó que el accionante nunca fue aislado porque no presentó síntomas ni diagnóstico de COVID, así como recibió oportunamente su atención médica cada mes, junto a sus respectivos medicamentos otorgados por parte del MSP; además, se indica que el Director de aquel entonces gestionó inmediatamente los implementos, adecuaciones, insumos y medicina con las entidades pertinentes de la localidad, con la finalidad de prevenir la pandemia, pero que no pudieron realizar la adecuación de un lugar destinado para las personas vulnerables con diabetes debido a que las condiciones de infraestructura del centro no prestan las condiciones para hacerlo.

¹⁶ Informe médico realizado por la Unidad de Salud Intrapenitenciaria del CPL Loja, perteneciente al MSP, en el que se detalla que el informe señala que, actualmente, el paciente presenta signos vitales estables y buen estado en general, y que se encuentra bajo tratamiento médico general y especializado de psiquiatría, por trastornos de ansiedad generalizada.

39. Aquí resulta pertinente enfatizar que, por regla general, no le corresponde a la Corte Constitucional analizar sobre lo acertado o no de una decisión,¹⁷ sino si dicha decisión vulneró un derecho constitucional. Además, considerando las particularidades del presente caso, es necesario recordar que ni la acción de incumplimiento, ni la acción extraordinaria de protección, constituyen mecanismos de alzada a través de los cuales se pueda demandar la inconformidad con las medidas dispuestas en una sentencia de garantías jurisdiccionales. Estas garantías tienen como finalidad proteger derechos constitucionales, no servir como un nuevo recurso procesal ante las decisiones de instancia.
40. Por todo lo expuesto, esta Corte considera que, en atención a las particularidades del caso, no es procedente declarar la vulneración a la tutela judicial efectiva a través de la acción extraordinaria de protección planteada. De esta forma, tampoco se puede analizar si las medidas dispuestas en las sentencias impugnadas son inejecutables.

5.2.¿Las Salas de la Corte Provincial y la Corte Nacional, al resolver el hábeas corpus del accionante, vulneraron la seguridad jurídica por inobservar los precedentes contenidos en las sentencias 247-17-SEP-CC, 017-18-SEP-CC y 209-15-JH/19 de esta Corte, referentes a la concepción amplia de la privación de libertad, al ámbito de protección del hábeas corpus y a las reglas aplicables en casos de afectación del derecho a la salud de las personas privadas de libertad?

41. El derecho a la seguridad jurídica se encuentra recogido en el artículo 82 de la Constitución y se fundamenta “en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
42. Del texto constitucional se desprende que el derecho en cuestión garantiza un ordenamiento jurídico que permita tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas, brindando certeza a la ciudadanía de que la autoridad judicial competente respetará las normas aplicables y sus derechos.¹⁸
43. En este sentido, este Organismo también ha determinado que el derecho a la seguridad jurídica está conformado por tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad.

¹⁷ En la sentencia 2403-19-EP/22 de 12 de enero de 2023, párr 41, esta Corte ha recalcado que, por regla general, no está dentro de su competencia “analizar la corrección o incorrección de los razonamientos jurídicos esbozados por las autoridades judiciales demandadas”.

¹⁸ CCE, sentencias 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 18 y 946-15-EP/20 de 7 de octubre de 2020, párr. 28.

Estos elementos no se limitan a la aplicación de normas jurídicas positivas, sino también a la convicción por parte de los particulares de que las autoridades competentes no podrán alejarse de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a sus situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitraria.¹⁹

- 44.** En sintonía, esta Corte ha considerado de manera sostenida que, al analizar una posible vulneración al derecho a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse acerca de la correcta o incorrecta aplicación o interpretación de las normas; lo que sí le corresponde es verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales.²⁰
- 45.** En concordancia con ello, tal como se desprende del párrafo previo, la inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica. Por lo expuesto, en estos supuestos no sería necesario verificar una posible afectación de otros preceptos constitucionales.²¹
- 46.** En el presente caso, el accionante considera que la Corte Provincial y la Corte Nacional inobservaron sentencias de esta Corte al momento de resolver su acción de hábeas corpus por: i) no tener una concepción amplia de lo que se entiende como privación de libertad; ii) no considerar que el ámbito de protección de esta garantía se hace extensivo a derechos como la vida, integridad física y, por ende, salud de las personas privadas de libertad; y, iii) no disponer el cambio de su medida de prisión preventiva por una alternativa no privativa de libertad, pese a reconocer que es una persona vulnerable por su condición de salud.²²
- 47.** Sobre la concepción amplia de la privación de libertad, el accionante refiere a la sentencia 247-17-SEP-CC. Esta trata sobre una acción extraordinaria de protección presentada a

¹⁹ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

²⁰ *Ibid.*, párr. 40.

²¹ *Ibid.*

²² El accionante menciona que, en su caso, si bien fue privado de la libertad de forma legítima, dicha medida, frente a las condiciones de pandemia y su estado de salud, degeneró en arbitraria, siendo imperioso sustituirla por otra menos gravosa, que permita garantizar sus derechos a la vida y la salud integral. Así, recalca que los jueces que tramitaron su acción de hábeas corpus, incluso reconocieron expresamente la vulneración de sus derechos, pero optaron por disponer medidas que, a su parecer, no reparan esa vulneración, indicando que lo correcto era sustituir la medida de prisión preventiva por otras alternativas, tal como ocurrió con el voto de minoría de la Corte Provincial.

favor de una mujer privada de libertad, en la que se impugnó la sentencia de segunda instancia emitida dentro de una acción de hábeas corpus que presentó por encontrarse embarazada, en la que solicitó que se sustituya su condena privativa de libertad y se la traslade hasta su domicilio para cumplir con arresto domiciliario. Sostuvo que su privación de libertad se tornó ilegítima porque la vida del niño o niña que estaba por nacer se encontraba en peligro, además de mencionar que ella se encontraba en una situación de doble vulnerabilidad.²³

48. En la sentencia referida, esta Corte señaló que:

[...] la privación de libertad es un concepto amplio. En tal sentido, no se agota únicamente en la orden de aprehensión de una persona. A *contrario sensu*, la privación de la libertad comprende todos los hechos y condiciones en las que esta se encuentra desde que existe una orden encaminada a impedir que transite libremente [...] hasta el momento en que efectivamente se levanta dicho impedimento. Como consecuencia de esta definición amplia del concepto, se puede afirmar que una medida de privación de libertad que inició siendo constitucionalmente aceptable, puede devenir en ilegal, arbitraria o ilegítima, o ser ejercida en condiciones que amenacen o violen los derechos a la vida o integridad de la persona, por hechos supervinientes.²⁴

[...] Con relación a la privación de la libertad ilegal, esta puede ser definida como aquella ordenada o ejecutada en contravención a los mandatos expuestos de las normas que componen el ordenamiento jurídico. La privación de la libertad arbitraria en cambio es aquella ordenada o mantenida sin otro fundamento que la propia voluntad o capricho de quien la ordena o ejecuta. La privación de la libertad ilegítima, por último, es aquella ordenada o ejecutada por quien no tiene potestad o competencia para ello.²⁵

49. Por otra parte, sobre el ámbito de protección del hábeas corpus, el accionante se refirió a la sentencia 017-18-SEP-CC. El caso en mención versa sobre una acción extraordinaria de protección presentada por una persona privada de libertad, en la que impugnó las sentencias de primera y segunda instancia dentro de una acción de hábeas corpus que presentó en contra del Centro de Rehabilitación Social de Latacunga, en la que alegó que había sido víctima de tratos crueles, inhumanos y degradantes por parte de agentes de la Policía Nacional y del personal del centro.²⁶

²³ La Corte Nacional de Justicia rechazó la apelación por considerar que la petición no guardaba relación alguna con lo dispuesto en el artículo 89 de la Constitución, que se refiere a recuperar la libertad mediante la acción de hábeas corpus, cuando dicha privación sea ilegal, arbitraria e ilegítima.

²⁴ CCE, sentencia 247-17-SEP-CC, 9 de agosto de 2017, pág. 18.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Al respecto, señaló que recibió el disparo de un perdigón en el ojo, que fue golpeado brutalmente por los agentes policiales y que nunca recibió atención médica adecuada, pese a haber insistido varias veces, lo que le generó la imposibilidad de continuar con sus actividades normales y su proceso de rehabilitación, además de impedirle llevar una vida normal cuando cumpla su condena.

50. En esta sentencia, la Corte estableció que la acción de hábeas corpus no sólo protege aspectos relacionados con la privación ilegal o ilegítima de la libertad de una persona, sino que, su ámbito de protección se hace extensivo a aspectos relacionados con los derechos a la vida y la integridad física. Se recalcó la obligación de proteger el derecho a la salud, como parte del derecho a la integridad física de las personas privadas de libertad, en tanto aquello permite que estas no sean objeto de tratos crueles, inhumanos, ni degradantes.²⁷ Al respecto, se indicó que:

[...] se evidencia con claridad que la normativa constitucional determina tres derechos cuya protección se efectúa a través de la garantía de hábeas corpus, mismos que son la libertad, el derecho a la vida y la integridad física [...] que pueden estar relacionados entre sí, y que le corresponde su análisis y determinación de procedencia a la jueza o el juez constitucional; así como el establecimiento de medidas de reparación por la vulneración a los mismos [...] en tanto en cualquiera de los tres derechos, puede ordenarse la libertad [cuando fuere aplicable], u otras medidas que resulten pertinentes y eficaces, las cuales deben ser de inmediato cumplimiento.²⁸

[...] el deber del Estado de respetar y garantizar los derechos de las personas privadas de libertad no se limita a lo que acontezca al interior de los centros penitenciarios en relación a su derecho a la libertad ambulatoria, sino que es mucho más amplio, pues se mantiene en circunstancias que se pueda vulnerar o afectar el disfrute pleno de otros derechos primordiales del recluso, tales como recibir atención médica oportuna, el ser trasladados a centros hospitalarios externos para atención médica, recibir los tratamientos y medicamentos necesarios de una manera inmediata, oportuna y preferente, entre otras, en virtud que toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal, en función de aquello es que la garantía jurisdiccional de hábeas corpus, establecida en la Constitución, protege también el derecho a la integridad física.²⁹

51. Por último, en relación con la presunta inobservancia por no disponer la libertad del accionante pese a reconocer la vulneración de sus derechos constitucionales, se verifica que la sentencia de la Corte Provincial, que fue ratificada en todas sus partes por la Corte Nacional, señaló expresamente que la sentencia 209-15-JH/19 refiere a la procedencia del hábeas corpus para corregir situaciones lesivas al derecho a la salud de las personas privadas de libertad y establece las reglas para atender estos casos.

52. Esta sentencia corresponde a un caso de revisión sobre dos acciones de hábeas corpus acumuladas por esta Corte. La primera fue presentada por una persona que se encontraba

²⁷ CCE, sentencia 017-18-SEP-CC, 10 de enero de 2018. pág. 88.

²⁸ CCE, sentencia 017-18-SEP-CC, 10 de enero de 2018. pág. 62.

²⁹ CCE, sentencia 017-18-SEP-CC, 10 de enero de 2018. pág. 93

cumpliendo la medida cautelar de prisión preventiva, en la que solicitó que se sustituya dicha medida y, en su lugar, se disponga el arresto domiciliario debido a su enfermedad catastrófica.³⁰ La segunda fue presentada por una persona que se encontraba cumpliendo una sentencia condenatoria privativa de libertad, en la que alegó adolecer una enfermedad catastrófica grave junto a otras enfermedades, razón por la cual señaló requerir atención médica especializada.³¹ En ambos casos, los accionantes indicaron que se encontraban en una situación de doble vulnerabilidad, que requerían tratamientos médicos permanentes en un hospital y que la falta de tratamiento médico oportuno para sus enfermedades catastróficas ponía en riesgo su vida.

53. Así, en la sentencia 209-15-JH/19, se determinó lo siguiente:

A la luz de lo anterior, esta Corte [...] reitera los principales criterios vertidos en esta sentencia y que deberán ser tenidos en cuenta por parte de los operadores de justicia, sin perjuicio del carácter vinculante del precedente constitucional:

- i. El Estado se encuentra en una posición especial de garante de los derechos de las personas privadas de libertad en los distintos centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin exclusión alguna en razón de su tipología. Esta obligación se encuentra reforzada en el caso de personas privadas de libertad que se encuentran en una condición de doble vulnerabilidad, por ejemplo, al padecer de una enfermedad catastrófica.
- ii. Las personas privadas de libertad **tienen derecho a acceder de forma prioritaria y especializada a servicios de salud** que incluyen, entre otros, atención médica, tratamientos y medicamentos apropiados y de calidad, **a través de los centros de privación de libertad**, en condiciones aceptables y de calidad, que incluyen entre otros: personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario adecuado y en buen estado, así como condiciones sanitarias adecuadas. Los servicios de salud en los distintos centros de privación de libertad deben poder proveer tratamiento médico y de enfermería y otras facilidades necesarias especializadas en condiciones

³⁰ El accionante de la primera acción de hábeas corpus manifestó padecer de insuficiencia renal crónica, respecto de la cual requería de diálisis tres veces a la semana. La Sala Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí aceptó el hábeas corpus y dispuso la inmediata libertad.

³¹ El accionante de la segunda acción de hábeas corpus indicó adolecer de cáncer de próstata, además de diabetes y gastritis crónica, y adjuntó certificados médicos emitidos por el Hospital de Especialidades Eugenio Espejo. La Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Napo resolvió aceptar la acción y dispuso que el Juez de Garantías Penitenciarias ordene la atención médica especializada del accionante a través de un calendario médico remitido por el Hospital Eugenio Espejo y el Ministerio de Salud, de forma inmediata y en coordinación con el centro de privación de libertad. Ante ello, el accionante interpuso recurso de apelación en el que solicitó la sustitución de la pena impuesta por la de arresto domiciliario. La Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia rechazó el recurso de apelación, señalando que el tribunal provincial actuó dentro de sus competencias al disponer todas las medidas procedentes en atención a las circunstancias de salud del accionante.

comparables con aquellas disfrutadas por pacientes en las instituciones públicas de salud.

- iii. **Las personas privadas de libertad** que requieran de un tratamiento especializado, permanente y continuo por el tipo de afectaciones a la salud, y **que no puedan acceder al mismo dentro del centro de privación de libertad, podrán acceder a servicios de salud fuera del centro**, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores.
- iv. **Solo cuando** se encuentre debidamente demostrado que (i) **el centro de privación de libertad no pueda brindar las facilidades necesarias para que la persona privada de libertad acceda a los servicios de salud que requiere dentro del mismo**, y que (ii) **tampoco se pueda acceder a dichos servicios fuera del centro de privación de libertad en coordinación con el sistema de salud pública y con el debido resguardo de la fuerza pública, las juezas y jueces constitucionales podrán disponer de manera excepcional** que la jueza o juez de garantías penitenciarias ordene **medidas alternativas a la privación de libertad** para que la persona pueda acceder a los servicios de salud que requiere. Las medidas alternativas deberán respetar los límites establecidos en la ley.
- v. La acción de hábeas corpus es procedente para corregir situaciones lesivas al derecho a la salud de la persona privada de libertad. **Por regla general, el efecto que persigue el hábeas corpus en estos casos no es la libertad de la persona, sino corregir actos lesivos en contra del derecho a la integridad de las personas privadas de libertad por falta de acceso efectivo a servicios de salud.**³² (énfasis añadido).

54. Una vez expuesto el contenido principal y las razones con fundamento en las cuales se resolvieron los problemas jurídicos a través de las sentencias referidas, mismos que constituyen precedentes constitucionales, corresponde analizar si estos fueron observados al momento de resolver el caso concreto.

55. En el caso de origen de la presente acción extraordinaria de protección, se evidencia que el accionante fundamentó su acción de hábeas corpus indicando que es una persona que padece de diabetes mellitus tipo II. Señaló que es una enfermedad que requiere de atención médica especializada, la cual, a su decir, no le era facilitada por el CPL Loja. Por ello, solicitó se sustituya su medida de prisión preventiva y se disponga su libertad. Sumado a su condición de salud, alegó que su vida corría peligro por el alto riesgo de contagio de COVID que existía en el centro por el hacinamiento.

³² CCE, sentencia 209-15-JH/19 y acumulados, 12 de noviembre de 2019, párr. 54.

- 56.** De acuerdo con lo expuesto en los párrafos 47 y 49, es claro que los hechos del presente caso no son similares a los que dieron origen a las sentencias 247-17-SEP-CC y 017-18-SEP-CC, ya que el accionante no es una mujer en situación de embarazo, ni sus alegaciones se relacionan con torturas o tratos crueles por parte de la policía y el personal de seguridad penitenciaria. Por estas razones, no corresponde realizar el análisis respecto a estas sentencias, puesto que no tienen precedentes en sentido estricto aplicables al caso concreto.
- 57.** De forma contraria, se constata que los hechos del presente caso son sumamente similares a los hechos que dieron origen a la sentencia 209-15-JH/19. En esta se ha establecido un orden gradual de medidas que deben ser consideradas por los jueces al momento de resolver estos casos, tal como se muestra en el párrafo 53 *ut supra*.
- 58.** Conforme dicha sentencia, si al resolverse una acción de hábeas corpus en la que se alega la vulneración al acceso al derecho a la salud de una persona privada de libertad, se verifica que dicha violación existe, en primer lugar, el juez o jueza constitucional debe disponer el inmediato acceso a los servicios de salud de la persona privada de libertad en el mismo centro, en condiciones apropiadas desde el punto de vista científico y médico, lo que incluye personal médico capacitado, medicamentos y el equipo hospitalario requerido, así como condiciones sanitarias apropiadas, entre otras. En segundo lugar, si se verifica que las afectaciones a la salud requieren de un tratamiento especializado, permanente y continuo, que no puede ser atendido dentro del mismo centro, el juez o jueza constitucional podrá disponer que la persona privada de libertad reciba la atención médica que requiere en una institución de salud fuera del centro, en coordinación con el sistema de salud pública y con el debido resguardo de la fuerza pública. En tercer lugar, únicamente si estas dos opciones no son suficientes ante la complejidad de la situación de salud de la persona privada de libertad, el juez o jueza constitucional podrá disponer medidas alternativas a la privación de libertad de manera temporal para que la persona acceda a los servicios de salud que requiere. Para ello deben observarse los límites establecidos en la ley para acceder a estas medidas alternativas.
- 59.** En atención a ello, la sentencia emitida por la Corte Provincial, que fue ratificada por la Corte Nacional, dispuso lo siguiente:
- 1) que las autoridades del CPL Loja l ubiquen al accionante en un lugar específico en donde tenga las condiciones necesarias para llevar a cabo el aislamiento técnico sanitario, observando las recomendaciones y protocolos que emitan las autoridades sanitarias, así como una atención médica permanente e incluso especializada; 2) que se oficie al MSP para que se dirija al CPL Loja y evalúe la situación del accionante y entregue el medicamento necesario

para su enfermedad; 3) que en caso de ser necesario, previo análisis médico, se ordene el traslado del accionante a un centro de salud para ser atendido bajo protocolos de seguridad del caso; y, 4) que el director del CPL Loja gestione inmediatamente implementos que se requieran para adecuar un lugar destinado a las personas que sean vulnerables, como en el presente caso, en donde exista atención médica permanente, insumos necesarios y un distanciamiento razonable mínimo, considerando el problema de hacinamiento y el posible contagio de COVID en el interior de los Centros; incluso, que se gestione para ubicación temporal en centros provisionales externos en donde las personas privadas de libertad que se encuentran en situación de vulnerabilidad por su condición de salud puedan recibir un trato digno y humano en el que se garanticen sus derechos.

60. Por todo lo analizado anteriormente, esta Corte no evidencia ninguna vulneración a la seguridad jurídica en el caso concreto.

6. Decisión

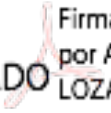
61. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

61.1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **992-20-EP**.

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

62. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

99220EP-62b81



Caso Nro. 992-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1763-17-EP/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023

CASO 1763-17-EP

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

SENTENCIA 1763-17-EP/23

Resumen: La Corte desestima las vulneraciones a los derechos al debido proceso (en la garantía de la motivación) y a la seguridad jurídica, en varias decisiones judiciales emitidas dentro de un juicio de expropiación. Para tal efecto, se verifica que las decisiones judiciales impugnadas no inobservaron un precedente constitucional obligatorio, ni aplicaron retroactivamente una norma procesal. Además, las decisiones judiciales se encontraban motivadas porque esgrimieron razones para fundamentar sus decisiones, no fueron contradictorias y, atendieron a las alegaciones relevantes de las partes.

1. Antecedentes

1. El 11 de septiembre de 2013, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Ambato (“**Municipio de Ambato**”) inició un juicio de expropiación¹ de un bien inmueble ubicado en el sector La Viñita - paso lateral de la parroquia Izamba, propiedad de Enma Lucila Santamaría Miño, Eugenia Isabel López Santamaría (+),² Raúl Antonio López Santamaría, Bolívar Eduardo López Santamaría y Carlos Alberto López Santamaría. El bien se habría declarado de utilidad pública para construir la Planta de Tratamiento de las Aguas Servidas de la EP-AMAPA.³
2. En sentencia de 15 de enero de 2016, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ambato aceptó la demanda y dispuso que el Municipio de Ambato pague un valor de USD 332 546,29.⁴ La parte demandada solicitó la aclaración de esta sentencia, lo que fue negado en auto de 15 de abril de 2016.

¹ Identificado con el número 18334-2013-0780U.

² Eugenia Isabel López Santamaría falleció el 18 de marzo de 2012, según la partida de defunción adjuntada en la hoja 68 del expediente de primera instancia.

³ El área o superficie requerida por la Municipalidad y declarada la expropiación por razones de utilidad pública, con el carácter de ocupación inmediata y urgente, es de 113.335,53 metros cuadrados, dentro de los cuales se hallan unas construcciones afectadas de 310,22 metros cuadrados; un galpón de la superficie de 182,16 metros cuadrados; unas columnas de 56,56 metros cuadrados; y, un volumen de tanques de hormigón de 19,57 metros cúbicos.

⁴ Cabe precisar que la parte actora consignó el precio establecido.

3. La parte demandada interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia mencionada en el párrafo anterior. El Municipio de Ambato se adhirió al referido recurso de apelación. El 24 de abril de 2017, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Tungurahua confirmó la sentencia recurrida.
4. La parte demandada solicitó la aclaración y ampliación de esta sentencia, lo que se aceptó parcialmente en auto de 30 de mayo de 2017, en el que se reconoció que “efectivamente se ha deslizado un *lapsus calami* en cuanto a la lectura y consideración del texto del informe pericial [...] *lapsus* que por otro lado, de forma alguna puede modificar el precio fijado o alterar lo resuelto” y que si bien se ha tomado en consideración el informe pericial para resolver, este no puede ser vinculante porque i) “en el mismo informe no se ha hecho relación del precio de predios colindantes sino que tan solo se refiere a expropiaciones que si bien colindan también con el paso lateral, no están en el mismo sector del predio expropiado”; y, ii) “el informe pericial no señala el valor del predio expropiado a la fecha de la expropiación tomando en cuenta que la expropiación se ha producido el 21 de mayo de 2013, y el informe se ha presentado el 21 de mayo de 2014”.
5. El 23 de junio de 2017, Enma Lucila Santamaría Miño, Raúl Antonio López Santamaría, Bolívar Eduardo López Santamaría y Carlos Alberto López Santamaría (“**accionantes**”) presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia y sus respectivos autos de aclaración y ampliación.
6. En auto de 12 de septiembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda presentada.
7. En virtud del sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Los accionantes

9. Los accionantes pretenden que se declare la vulneración de sus derechos a la propiedad, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso (en las garantías de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento y de la motivación), a la seguridad jurídica y al principio de eficacia en la administración de justicia, previstos en los artículos 66.26, 321, 323, 75, 76.3, 76.7.1, 82 y 169 de la Constitución. Además, solicitan que se dejen sin efecto las decisiones judiciales impugnadas.
10. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
- 10.1. Las decisiones impugnadas vulneran el derecho a la propiedad, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica por cuanto habrían permitido y consolidado prácticas confiscatorias, al admitir que el Municipio de Ambato ocupe áreas sin que se haya pagado el valor que los accionantes consideraban justo. También alegan que contar con informes técnicos es una garantía de los derechos alegados como vulnerados.
- 10.2. Los autos impugnados consolidaron las vulneraciones generadas en las sentencias impugnadas porque carecerían de motivación. Además, el auto de aclaración de la sentencia de segunda instancia, a pesar de haber reconocido un *lapsus calami*, traslada sus efectos negativos en perjuicio de los accionantes, lo que también habría vulnerado el principio de eficacia en la administración de justicia.
- 10.3. Las sentencias de primera y segunda instancia vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento y a la seguridad jurídica ya que habrían inobservado la sentencia 305-16-SEP-CC. Para fundamentar su alegación, citan varios de sus párrafos e indican que “en los juicios de expropiación realizados por entes municipales se debía observar el Código de Procedimiento Civil en cuanto al establecimiento del justo precio con la correspondiente obligación de analizar los informes periciales, no estando el juez obligado al avalúo catastral municipal”.
- 10.4. Las sentencias de primera y segunda instancia vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso (en las garantías de la motivación y de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento)

y a la seguridad jurídica porque habrían aplicado el séptimo inciso del artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (“**LOSNCP**”) de manera retroactiva y sin fundamentación alguna para tal aplicación. En consecuencia, se habría dejado de emplear el Código Orgánico de Organización Territorial (“**COOTAD**”) y el Código de Procedimiento Civil (“**CPC**”), que obligaban a tomar en cuenta el informe pericial para fijar el valor del predio expropiado.

10.5. La sentencia de primera instancia vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica por cuanto habría arribado a una conclusión arbitraria sobre el valor del bien por acoger el valor fijado por el Municipio de Ambato, sin expresar argumentos para desestimar el peritaje presentado y para aplicar el séptimo inciso del artículo 58 de la LOSNCP.

10.6. La sentencia de segunda instancia vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva –en el componente de la debida diligencia–, al debido proceso en la garantía de la motivación y el principio de eficacia en la administración de justicia por cuanto contendría razonamientos contradictorios y que no resuelven todos los puntos planteados en el recurso de apelación –específicamente, señalan (i) que no se habría pronunciado sobre la aplicación retroactiva del artículo 58 de la LOSNCP y (ii) que habría señalado que se tomaba en cuenta el informe pericial para la resolución de la causa, pero se lo habría ignorado al establecer el precio en función del avalúo catastral municipal–. Además, indican que en el respectivo auto de aclaración y ampliación únicamente se afirmó que “el que el juez A quo haya aplicado o no una determinada norma jurídica no es causa de falta de motivación”, por lo que no contó con una motivación suficiente.

3.2. Informes de descargo

11. El 26 de agosto de 2021, el juez que emitió la sentencia de primera instancia señaló que, en la parte resolutive de la sentencia, se argumentó que el precio se fijó, no “por estar obligado a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad; sino por el contrario, el juzgador establece un justo precio por la expropiación del inmueble”. Por tanto, concluye que la sentencia es clara, resuelve los hechos controvertidos y se encuentra debidamente motivada.

12. Por otro lado, a pesar de habérselo requerido en el avoco de 17 de agosto de 2021, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua no presentó informe alguno.

3.3. Municipio de Ambato

13. En escrito de 16 de noviembre de 2021, el Municipio de Ambato solicitó que se rechace la acción presentada por cuanto en la sentencia impugnada “se respetó todos los derechos constitucionales de las partes” y que la misma se encontraba debidamente fundamentada.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁵
15. En los cargos resumidos en los párrs. 10.1 y 10.2 *supra*, los accionantes alegan que las providencias impugnadas les causan un perjuicio de, prácticamente, confiscar su inmueble, por el bajo valor fijado en la expropiación. Por lo tanto, estos cargos cuestionan directamente las decisiones adoptadas en las providencias impugnadas. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional; y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del juicio de origen, lo que la jurisprudencia ha denominado “examen de mérito”.
16. Sobre esto, esta Corte, en los párrs. 55 y 56 de la sentencia 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales, y solo en determinados supuestos. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a uno de garantías jurisdiccionales, sino a un juicio de expropiación, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, estos cargos no permiten formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.
17. En el cargo sintetizado en el párr. 10.3 *supra*, los accionantes alegan la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de ser juzgado

⁵ Así lo ha señalado esta Corte en múltiples sentencias. Por todas ellas, se puede examinar la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

con observancia del trámite propio de cada procedimiento y a la seguridad jurídica debido a que, en las sentencias de primera y segunda instancia, los jueces no habrían observado el precedente establecido en la sentencia 305-16-SEP-CC respecto de las normas aplicables en el juicio de expropiación. En tal virtud, para verificar la procedencia del cargo basta con examinar la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, pues el cargo puede examinarse de mejor manera a la luz de este derecho que en relación a los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso. Por tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneraron, las sentencias impugnadas, el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes porque los jueces no habrían observado el precedente establecido en la sentencia 305-16-SEP-CC?

18. El cargo reseñado en el párr. 10.4 *supra* imputa a la presunta aplicación retroactiva de una disposición legal la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso (en las garantías de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento y de la motivación) y a la seguridad jurídica. Ahora bien, en el párr. 122 de la sentencia 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, se afirmó que “[...] cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma”. Esto ocurre en el presente caso, por lo que el problema jurídico se formulará en función de la correspondiente garantía del debido proceso y no del derecho a la tutela judicial efectiva.
19. A pesar de lo dicho, dado que la alegación de aplicación retroactiva de la ley cuestiona la corrección de la justificación de la decisión judicial, corrección que es extraña a la garantía de la motivación (ver párr. 57 *infra*), tampoco corresponde plantear el problema jurídico en relación con esta garantía. Dicho esto, el cargo del párr. 10.4 *supra* puede examinarse de mejor manera a la luz del derecho a la seguridad jurídica, por lo que se fórmula el siguiente problema jurídico: ¿Vulneraron, las sentencias impugnadas, el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes, porque estas habrían aplicado de manera retroactiva el séptimo inciso del artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?
20. En relación con el cargo expuesto en el párr. 10.5 *supra*, y conforme al texto de la sentencia 889-20-JP/21 citado en el párr. 18 *supra*, que habilita el tratamiento autónomo de las presuntas vulneraciones a las garantías del debido proceso cuando se las invoca conjuntamente con el derecho a la tutela judicial efectiva, se determina que el cargo puede examinarse de mejor manera a la luz de la garantía de la motivación que en relación al derecho a la seguridad jurídica. Por tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia de primera instancia, el derecho al debido

proceso en la garantía de la motivación de los accionantes, porque no habría expresado razones, tanto para aplicar el séptimo inciso del artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, como para no acoger el informe pericial?

21. Por último, respecto del cargo detallado en el párr. 10.6 *supra*, y en consideración, nuevamente, del párr. 122 de la sentencia 889-20-JP/21, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia de segunda instancia, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes porque contendría razonamientos contradictorios –al no tomar en cuenta el informe pericial– y no se habría pronunciado sobre su cargo planteado en el recurso de apelación –aplicación retroactiva del artículo 58 de la LOSNCP–?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Primer problema jurídico: ¿Vulneraron, las sentencias impugnadas, el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes porque los jueces no habrían observado el precedente establecido en la sentencia 305-16-SEP-CC?

22. El derecho a la seguridad jurídica se prevé en el artículo 82 de la Constitución 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”.
23. Además, esta Corte considera a la inobservancia de sus precedentes como una vulneración directa del derecho a la seguridad jurídica.⁶
24. Dicho esto, a continuación se analizará la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la inobservancia, en las sentencias de primera y segunda instancia, del precedente establecido en la sentencia 305-16-SEP-CC, de 14 de septiembre de 2016. Los accionantes, específicamente, consideran que la sentencia 305-16-SEP-CC establecía:

[...] el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de ninguna forma dispone la aplicación ‘obligatoria’ del séptimo inciso del artículo 58 de la [LOSNCP], indicando, además, que en los juicios de expropiación realizados por entes municipales se debía observar el [CPC] en cuanto al establecimiento del justo precio con

⁶ Esta Corte señaló que “la observancia de precedentes constitucionales permite asegurar la vigencia de los derechos a la seguridad jurídica y a la igualdad” en la sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 66.

la correspondiente obligación de analizar los informes periciales, no estando el juez obligado al avalúo catastral municipal.⁷

25. En relación con la sentencia de primera instancia, la Corte Constitucional advierte que esta fue dictada el 15 de enero de 2016, mientras que el precedente en mención fue emitido de manera posterior, el 14 de septiembre de 2016. Al respecto, en el párr. 19 de la sentencia 1889-14-EP/20, de 16 de septiembre de 2020, se estableció que “[p]ara poder hablar de una inobservancia [de jurisprudencia vinculante de esta Corte], las decisiones de la Corte deberían ser anteriores a la sentencia impugnada” y en la nota al pie de página asociada a esta oración se aclaró lo siguiente: “lo contrario es materialmente imposible”.⁸
26. En consecuencia, se descarta el cargo referente a que la sentencia de primera instancia no aplicó la sentencia constitucional, pues al momento de su emisión no existía precedente que observar por parte del órgano judicial. En este sentido, se continuará con el análisis únicamente en relación con la sentencia de segunda instancia.
27. Los accionantes argumentan que la sentencia 305-16-SEP-CC fue inobservada por cuanto los jueces de la Corte Provincial habrían aplicado el inciso séptimo del artículo 58 de la LOSNCP y no el artículo 459 del COOTAD ni los artículos 788 y 791 del CPC para determinar el precio del bien expropiado. Esto, porque los jueces habrían acogido el avalúo catastral municipal y no habrían analizado el informe pericial presentado en la causa. Al respecto, resulta pertinente verificar primero si la sentencia de apelación y su auto de aclaración y ampliación aplicaron la LOSNCP por sobre el COOTAD, que remitía al CPC, como señala el cargo; para luego, solo si este hecho se comprueba, analizar si se inobservó el precedente en cuestión.
28. En la sentencia de segunda instancia se señaló, con base en el artículo 788 del CPC, que el informe pericial se lo consideraba para resolver, en los siguientes términos:

[...] **el Art. 788 ibídem [CPC] prescribía que el juez nombrará perito o peritos para el avalúo del fundo.** Finalmente el Art. 449, literales a, b y c del [COOTAD] dispone que al valor resultante de la expropiación, se agregue el porcentaje previsto como precio de afectación. QUINTO.- El perito Ing. Fabián García Torres, designado por el señor Juez a-quo, cuyo informe obra de fs. 201-209, establece el avalúo del inmueble objeto de la expropiación en la cantidad de \$ 321.927,60 dólares americanos, por un área total de terreno a expropiarse de 113.335,53 m² el mismo que fuera puesto en conocimiento de las partes, del cual la parte actora ha alegado error esencial, incidente que ha sido rechazado por el señor juez de primera instancia, en providencia de fecha 10 de

⁷ Párrafo 36 de la demanda de acción extraordinaria de protección.

⁸ Esta situación difiere del caso en que la sentencia invocada se emite en el lapso entre el inicio del juicio y su resolución (supuesto examinado, por ejemplo, en la sentencia de esta Corte 1121-12-EP/20, de 8 de enero de 2020).

septiembre del 2014, las 15H45. **Informe pericial que se lo considera para resolver** [...] según informe pericial del Ing. Fabián García, nos da un valor de 328.927,60 dólares americanos, valor que es inferior al depositado por la parte actora por la expropiación [sin embargo] la sentencia para éste se encuentra ya ejecutoriada [énfasis añadido].

29. Posteriormente, en el auto de aclaración de la sentencia de segunda instancia, el tribunal de apelación indicó que incurrió en un *lapsus calami* respecto del análisis del texto del informe pericial y, pese a que este, en principio, fue considerado para resolver la causa, se lo descartó por imprecisiones en el mismo. Así, añadió que:

se tiene que efectivamente se ha deslizado un lapsus calami en cuanto a la lectura y consideración del texto del informe pericial [...] **si bien se ha tomado en consideración el informe pericial para resolver, este no puede arrojar como conclusión un valor a pagar mayor que lo determinado en la sentencia**, esto es USD \$ 332.546,29, pues todo lo que se menciona en dicho informe, debe servir para justipreciar el precio expropiado en la cantidad expresada, ya que en **el mismo informe no se ha hecho relación del precio de predios colidantes [sic] sino que tan solo se refiere a expropiaciones que si bien colindan también con el paso lateral, no están en el mismo sector del predio expropiado** y cuyo precio se ha fijado en esta causa; y principalmente porque, a criterio jurisdiccional de este Tribunal, **el informe pericial no señala el valor del predio expropiado a la fecha de la expropiación tomando en cuenta que la expropiación se ha producido el 21 de mayo de 2013, y el informe se ha presentado el 21 de mayo de 2014** [énfasis añadido].

30. Por último, en el auto del tribunal de apelación, se menciona el artículo 58 de la LOSNCP únicamente para dar respuesta al cargo de los accionantes en su recurso de aclaración, en el que estos solicitaron que “se aclare porqué [sic] no se contempló como causal de nulidad procesal el que el Juez A quo haya aplicado el artículo 58 reformado de la [LOSNCP], cuando dicha reforma es posterior a la presentación de la demanda”. Así, los jueces mencionaron que “el que el juez A quo haya aplicado o no aplicado una determinada norma jurídica no es causa de falta de motivación”.
31. El séptimo inciso del artículo 58 de la LOSNCP, que los accionantes alegan que fue aplicado, determina: “[e]l juez en su resolución **está obligado** a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad” [énfasis agregado]. Por otro lado, el COOTAD⁹ remite al CPC, el cual determina la facultad

⁹ COOTAD, artículos 453.- “Juicio de expropiación.- Si no fuere posible llegar a un acuerdo sobre el precio de los bienes expropiados, la administración podrá proponer juicio de expropiación ante la justicia ordinaria, de conformidad con las normas del Código Orgánico General de Procesos, juicio que tendrá como único objetivo la determinación del valor del inmueble” y 459.- “Normas supletorias.- En lo no previsto en esta Sección, se aplicarán las normas de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y del Código Orgánico General de Procesos, relativas a las expropiaciones. Además se aplicarán las normas y procesos establecidos mediante ley para casos especiales de expropiación”.

del juez para analizar los informes periciales para establecer el valor a pagarse por el bien expropiado.¹⁰

32. De lo transcrito en los párrafos precedentes, no se desprende que en la sentencia de apelación y en su auto de aclaración se haya aplicado el artículo 58 de la LOSNCP, pues dicha aplicación habría implicado que el tribunal de apelación solo debía considerar el precio fijado en el avalúo municipal, excluyendo cualquier informe pericial. Sin embargo, los jueces en su decisión valoran el informe pericial –conforme lo establecido en el CPC– y deciden descartarlo porque i) tomó en cuenta espacios que “no están en el mismo sector del predio expropiado” y ii) no señaló el valor del predio a la fecha de la expropiación. En consecuencia, acogen el precio fijado en el avalúo catastral.
33. Por lo expuesto, la Corte aprecia que lo alegado por los accionantes y lo resuelto en la sentencia de apelación no coincide, debido a que en la decisión impugnada se aplicó el CPC al valorar el informe pericial **y, solo por considerar que este informe estaba errado**, mas no en aplicación del artículo 58 de la LOSNCP, acoger el avalúo municipal. En consecuencia, dado que esta Corte verifica que no hubo una aplicación normativa del artículo 58 de la LOSNCP por sobre el COOTAD no resulta necesario continuar con el análisis planteado respecto a si existió la supuesta inobservancia del precedente (ver la oración final del párr. 27 *supra*).
34. En razón del análisis realizado, se descartan los cargos dirigidos en contra de las decisiones judiciales impugnadas sobre la alegada falta de aplicación del precedente y, por tanto, la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

5.2. Segundo problema jurídico: ¿Vulneraron, las sentencias impugnadas, el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes, porque estas habrían aplicado de manera retroactiva el séptimo inciso del artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?

35. En el párr. 22 *supra*, se citó la disposición constitucional relativa al derecho a la seguridad jurídica.

¹⁰ CPC, artículos 788: “Presentada la demanda y siempre que se hayan llenado los requisitos determinados en los artículos anteriores, la jueza o el juez nombrará perito o peritos, de conformidad con lo establecido en este Código, para el avalúo del fundo [...]”; 790: “[...] cuando lo que se quiere expropiar comprenda una parte principal del fundo, la de mayor valor, en relación con el resto; cuando se trate de la parte de mejor calidad, con respecto al sobrante, o en casos análogos; podrá establecerse un precio justo según el dictamen del perito o peritos”; y, 791: “[...] Para fijar el precio la jueza o el juez no está obligado a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, ni por las municipalidades”.

36. Además, es oportuno mencionar los siguientes estándares jurisprudenciales de esta Corte sobre el mencionado derecho:

[...] para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica, afectación que, [en] el caso de los individuos humanos, han de suponer una merma significativa de su autonomía personal.¹¹

37. En el caso, los accionantes aseveran que las sentencias impugnadas vulneraron el mencionado derecho por cuanto los jueces habrían aplicado una norma jurídica de manera retroactiva.

38. Así, los accionantes aducen que se aplicó una reforma al inciso séptimo del artículo 58 de la LOSNCP, que entró a regir de manera posterior a los hechos que motivaron el proceso de expropiación e, inclusive, luego de haberse presentado la demanda.¹²

39. En este punto, cabe citar el inciso séptimo del artículo 58 de la LOSNCP, publicado en el registro oficial 395, de 4 de agosto de 2008, que disponía lo siguiente:

En el supuesto de que no sea posible un acuerdo directo se procederá al juicio de expropiación conforme al trámite previsto en el [CPC], sin perjuicio de recibir a cuenta del precio final que se disponga a pagar el valor que preliminarmente ha propuesto la institución pública respectiva. El Juez en su resolución **no está obligado** a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad [énfasis agregado].

40. Este inciso señalado se reformó mediante la ley publicada en el registro oficial 100, de 14 de octubre de 2013, que estableció lo siguiente:

En el supuesto de que no sea posible un acuerdo directo se procederá al juicio de expropiación conforme al trámite previsto en el [CPC]. El juez en su resolución está obligado a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad, **sin perjuicio de que el propietario inicie las acciones que le franquea la Ley respecto de un eventual daño emergente** [énfasis agregado].

41. Es decir, la reforma de esta regla consistió en que el avalúo realizado por el órgano competente del gobierno municipal se convirtió en obligatorio y vinculante para el juez que conocía la causa de expropiación¹³ y se estableció la posibilidad de que el propietario inicie las acciones que considere por un eventual daño emergente.

¹¹ CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

¹² La reforma entró en vigencia el día 14 de octubre de 2013, es decir, con posterioridad a la declaratoria de utilidad pública y luego de aproximadamente un mes de haberse propuesto la demanda de expropiación.

¹³ CCE, sentencia 1751-15-EP/21, 20 de enero de 2021, párr. 30.

42. Una vez explicado el cargo de los accionantes, conviene clarificar primero si, en efecto, tanto la sentencia de primera instancia como la de segunda de apelación aplicaron el inciso reformado del artículo 58 de la LOSNCP, norma que entró en vigencia el día 14 de octubre de 2013, es decir, con posterioridad a la declaratoria de utilidad pública y con una diferencia de aproximadamente un mes a partir de que se propuso la demanda de expropiación. Solo en caso de que se verifique que sí se aplicó el inciso reformado del artículo 58 de la LOSNCP se procederá a analizar si el mismo fue aplicado retroactivamente y, en consecuencia, existiría una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
43. En relación con el contenido de la sentencia de primera instancia, el juez citó el artículo 790 del CPC (ver nota al pie de página 9 *supra*) e indicó que dicha norma le facultaba a establecer el precio justo según el dictamen de un perito ya que el caso se trataba de uno en el que “lo que se quiere expropiar comprenda una parte principal del fundo, la de mayor valor, en relación con el resto; cuando se trate de la parte de mejor calidad con respecto al sobrante, o en casos análogos”, luego señala que también cuenta con el informe emitido por el Director de Avalúos y Catastros de la Municipalidad de Ambato y que “se lo tiene como referente principal, en orden a lo expresamente dispuesto por el Art. 58 de la [LOSNCP] que en su parte pertinente dice: [...] El juez en su resolución está obligado a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad”.
44. Seguidamente, el juez indica que:
- [...] sin perjuicio de la referida disposición legal, por tratarse de un predio que forma parte principal del inmueble de mayor extensión, en orden a la facultad contenida respecto a la designación de peritos, con la finalidad de apreciar objetivamente la valoración del predio, en orden a la determinación del precio, y, lo previsto por el Art. 191 del Código Adjetivo Civil, respecto de que, **el juez no está obligado a sujetarse al avalúo [...] a requerimiento de la parte demandada, se ha contado con la intervención del perito Ing. Fabián García Torres** [énfasis añadido].
45. Finalmente, el juez señala en la sentencia que el informe pericial indicó que “se debe desapropiar todo el terreno” ya que lo sobrante del predio “son áreas de protección natural del entorno y específicamente del proyecto que se pretende construir, ya que en corto plazo se convertirán en canteras de material pétreo que deteriorarán el proyecto planteado” lo cual, en su opinión, era “un despropósito, puesto que, el perito debió limitarse de modo exclusivo a la valoración del predio expropiado bajo los parámetros determinados” y, en consecuencia, decidió acoger el avalúo catastral municipal. Por su parte, se afirmó también que los accionantes podrían “iniciar las acciones que le franquea la Ley respecto de un eventual daño emergente”, tal y como lo dispone la segunda parte del inciso reformado.

46. En este orden de ideas, la Corte Constitucional observa que la sentencia, para establecer el valor del predio expropiado, aplicó directamente el artículo 791 del CPC, ya que nombró a un perito –Fabián García Torres–, analizó el informe presentado y, conforme las citas de la sentencia, lo descartó por tomar en cuenta una extensión mayor a la que iba a ser expropiada. Por tanto, no es necesario analizar si se aplicó retroactivamente el séptimo inciso del artículo 58 de la LOSNCP al que hacen referencia los accionantes.
47. Si bien, conforme al razonamiento previo, se verifica que el juez no aplicó la norma que convierte en vinculante al avalúo municipal, conviene aclarar que, según la jurisprudencia de la Corte, aun si así lo hubiera hecho, esto responde a las reglas de vigencia temporal de las leyes. Pues, efectivamente, en la sentencia 1751-15-EP/21, de 20 de enero de 2021, se estableció que el artículo 58 de la LOSNCP es una norma procesal,¹⁴ por lo que el juez puede aplicarla aun si empezó a regir luego de la ocurrencia de los hechos sometidos a su decisión,¹⁵ salvo en el caso de términos, diligencias o etapas procesales ya iniciadas.¹⁶
48. Por otro lado, cabe señalar que el juez sí aplicó otra parte del séptimo inciso del artículo 58 reformado de la LOSNCP, relativa a que los propietarios pueden iniciar las acciones por un eventual daño emergente (ver párr. 40 *supra*). Dado que este inciso también es una norma procesal, esta aplicación no es retroactiva porque el eventual ejercicio del derecho de acción por daño emergente sería posterior al inicio de la vigencia de la mencionada norma.
49. Ahora bien, como ya se dejó establecido, en contra de la sentencia de primera instancia los accionantes interpusieron recurso de apelación, por lo que se emitió la sentencia de segunda instancia. Esta última, conforme lo establecido en el párr. 33 *supra*, tampoco se aplicó el artículo 58 de la LOSNCP, por lo que mal podría esta Corte pronunciarse respecto de su aplicación retroactiva; sin perjuicio de lo ya establecido en el párr. 47 *supra*.
50. En consecuencia, no se vulneró el derecho al que se refiere el segundo problema jurídico de esta sentencia.

¹⁴ Respecto al carácter procesal del artículo 58 de la LOSNCP véase las sentencias 2-14-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 77; y, 1751-15-EP/21, 20 de enero de 2021, párr. 34.

¹⁵ En el presente caso, la disposición jurídica reformada entró en vigencia aproximadamente un mes después de la proposición de la demanda, incluso de manera anterior a la calificación de la misma –realizada el 23 de octubre de 2013–.

¹⁶ La vigésima regla del artículo 7 del Código Civil únicamente exceptúa la aplicación del precepto posterior en caso de un término que esté transcurriendo o una diligencia que ya haya iniciado. CCE, sentencia 1751-15-EP/2, 20 de enero de 2021, párr. 36.

5.3. Tercer problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia de primera instancia, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes, porque no habría expresado razones, tanto para aplicar el séptimo inciso del artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, como para no acoger el informe pericial?

51. En relación con la garantía de la motivación, la Constitución prevé lo siguiente:

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

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

l) [...] 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 [...].

52. Además, según la jurisprudencia de la Corte,

el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente [...] la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.¹⁷

53. El cargo de los accionantes cuestiona la sentencia de primera instancia por cuanto no habría justificado ni la pertinencia de la disposición legal que invocó—el séptimo inciso del artículo 58 de la LOSNCP—ni por qué desestimó el informe pericial.

54. Conforme lo señalado en los párrs. 43, 44 y 45 *supra*, el juez de primera instancia concluyó que el informe emitido por el director de Avalúos y Catastros de la Municipalidad de Ambato era el principal referente para establecer el valor del bien inmueble expropiado; no obstante, puntualizó que, al tratarse de un predio que forma parte principal del inmueble de mayor extensión, era aplicable el artículo 790 del CPC y, por tanto, se debía tomar en cuenta el informe pericial. Sin embargo, el juez concluyó que el informe pericial presentado no podía acogerse porque consideró un área mayor a la declarada de utilidad pública.

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

55. Por lo antes expuesto, se verifica que la sentencia impugnada determinó como problema jurídico a resolver el de cuál es el precio justo del inmueble expropiado; y lo resolvió invocando normas jurídicas (arts. 782, 790 y 791 del CPC), determinando los hechos del caso (informe emitido por el director de Avalúos y Catastros de la Municipalidad de Ambato) y formulando una justificación jurídica sobre la pertinencia de la aplicación de dichas disposiciones a los hechos establecidos.
56. Además, contrariamente a lo alegado por los accionantes, en la sentencia sí se explicó la razón por la cual se desestimó el informe pericial.
57. Por último, en relación con la garantía de la motivación, esta Corte ha expresado que no debe confundirse esta garantía con el deber de los jueces de motivar *correctamente* sus resoluciones. Así, la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales.¹⁸ Por tanto, cuando se alega la vulneración de la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue *suficiente*.
58. Por tanto, la Corte descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso (en la garantía de la motivación) por parte de la sentencia de primera instancia.

5.4. Cuarto problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia de segunda instancia, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes porque contendría razonamientos contradictorios –al no tomar en cuenta el informe pericial– y no se habría pronunciado sobre su cargo planteado en el recurso de apelación –aplicación retroactiva del artículo 58 de la LOSNCP–?

59. En los párrs. 51 y 52 *supra*, se citaron tanto la disposición constitucional, como el estándar jurisprudencial sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
60. Además, según los párrs. 71, 74, 76 y 86 de la previamente citada sentencia 1158-17-EP/21, una decisión del poder público vulnera la garantía de la motivación, entre otros supuestos, cuando una de sus argumentaciones es meramente aparente, es decir, cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación suficiente, pero está afectada por algún tipo de vicio motivacional. Entre estos vicios se encuentra el de *incoherencia lógica*, que se da cuando existe una contradicción entre los enunciados de su

¹⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

fundamentación, lo que trae consigo la vulneración de la garantía de la motivación siempre que, dejando de lado los enunciados contradictorios, no quedan otros que permitan establecer una argumentación jurídica suficiente. Y otro de estos vicios es el de *incongruencia frente a las partes*, es decir, cuando no se contesta algún argumento relevante de las mismas.

61. Por consiguiente, el cargo de los accionantes cuestiona la sentencia de segunda instancia por dos razones: *la primera*, por cuanto contendría razonamientos contradictorios al señalar que se tomaría en cuenta el informe pericial y en su resolución descartarlo (vicio de incoherencia lógica); y *la segunda*, por cuanto no se habría contestado su cargo respecto de la aplicación retroactiva del artículo 58 de la LOSNCP, expuesto en su recurso de apelación (vicio de incongruencia frente a las partes).
62. Por tanto, para determinar si la sentencia de segunda instancia contiene razonamientos contradictorios por no haber acogido el informe pericial, y si ella dio contestación al argumento respecto de la aplicación retroactiva del artículo 58 de la LOSNCP, alegado por los accionantes, es necesario examinar lo expuesto por los accionantes en el recurso de apelación en torno a la aplicación retroactiva de la norma y describir las partes más relevantes de la decisión judicial sobre acoger el avalúo municipal y la norma aplicada, lo que ha de incluir su auto de aclaración.
63. En el recurso de apelación, los accionantes alegaron que el artículo 58 de la LOSNCP fue aplicado de manera retroactiva por lo que se desestimó el informe pericial de manera arbitraria.
64. Conforme las citas realizadas en los párrs. 28, 29 y 30 *supra*, no se advierte que el razonamiento contenido en el fallo fuera contradictorio. Esto, porque como ya fue señalado en el primer problema jurídico, el tribunal de apelación reconoció que incurrió en un *lapsus calami* respecto de la interpretación del informe pericial y esgrimió las razones por las cuales decidió no acogerlo. Así, señaló que el informe fue tomado en cuenta para el análisis, según lo establecido en el CPC; sin embargo, se lo descartó principalmente por dos motivos. El primero responde a que se tomó en cuenta espacios que no estaban en el mismo sector del predio expropiado y el segundo motivo se refiere a que no se señaló el valor del predio a la fecha de la expropiación (ver párrs. 3 y 34 *supra*)-. En consecuencia, los jueces deciden acoger el precio fijado en el avalúo catastral y, por ende, negar el recurso de apelación planteado. Se descarta, entonces, la procedencia de la primera razón del cargo.

- 65.** Ahora bien, en virtud de los textos citados en los párrs. 28, 29, 30 y 63 *supra*, tanto de la sentencia de segunda instancia, como de su auto de aclaración y ampliación, esta Corte verifica que el tribunal de apelación se pronunció sobre las alegaciones de los accionantes, que efectivamente realizaron en el recurso de apelación –sobre la aplicación retroactiva del artículo 58 de la LOSNCP– indicando que acogieron el precio fijado en el avalúo catastral al descartar el informe pericial por imprecisiones y no existió una aplicación del artículo 58 de la LOSNCP. Consecuentemente, no se desprende que haya incongruencia entre las alegaciones de los accionantes y la argumentación jurídica desplegada por el tribunal en las decisiones impugnadas. Por lo que se descarta la procedencia de la segunda razón del cargo.
- 66.** Finalmente, se reitera lo afirmado en el párr. 57 *supra*, es decir, que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las decisiones judiciales.
- 67.** En consecuencia, se descarta la alegada violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de la sentencia de segunda instancia.

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** las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección **1763-17-EP**.
- 2.** Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre del 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

176317EP-62f46

**Caso Nro. 1763-17-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecinueve de diciembre de dos mil veintitrés, por el presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

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.