EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

2016-20-EP/24 En el Caso No. 2016-20-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 2016-20-EP..... 2

1095-22-EP/24 En el Caso No. 1095-22-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 1095-22-EP 18

72-19-IS/24 En el Caso No. 72-19-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 72-19-IS 34

166-22-IS/24 En el Caso No. 166-22-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 166-22-IS, propuesta por Marco Antonio Franco Parrales..... 48

126-21-IN/24 En el Caso No. 126-21-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 126-21-IN 69

3-24-CP/24 En el Caso No. 3-24-CP Declárese que la consulta popular presentada por Diómenes Rodas Romero incumple los parámetros de control previstos en la Constitución y la LOGJCC. 95

7-24-TI/24 En el Caso No. 7-24-TI Dictamínese que el "Acuerdo sobre servicios aéreos entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Dominicana" no se encuentra incurso en las causales contenidas en el artículo 419 de la Constitución y, por lo tanto, no requiere de aprobación legislativa 100

Año III - Nº 390 - 108 páginas
Quito, martes 23 de julio de 2024

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 2016-20-EP/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 20 de junio de 2024

CASO 2016-20-EP

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

SENTENCIA 2016-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve una acción extraordinaria de protección presentada en contra de decisiones emitidas tanto por la Corte Provincial de Guayas como por la Corte Nacional en el marco de un proceso civil por daño moral. Se analiza el auto emitido por la Corte Provincial el 30 de abril de 2019 a través del cual se rechazó el recurso de apelación por considerar que fue indebidamente concedido por la Unidad Judicial. El recurrente –ahora accionante– interpuso un recurso de apelación utilizando como referencia, por error, el número de causa anterior a la recusación ocurrida. La Corte concluye que se vulneraron los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en su garantía del derecho a recurrir, por haber aplicado arbitraria e irrazonablemente el artículo 330 del Código de Procedimiento Civil.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. Con fecha 12 de agosto de 2014, Elio Danilo Wong Lema ("**demandante**") presentó una demanda por daño moral en contra del Banco Internacional S.A. ("**demandado**").[1] El número inicial de la causa fue el 09332-2014-62866. Sin embargo, por una recusación aceptada dentro del proceso, se resorteó la causa y su nuevo número fue el 09332-2016-03277.[2] Su conocimiento recayó en la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil ("**Unidad Judicial**").

[1] El demandante alega ser copropietario del condominio denominado "Hospital Clínica Kennedy – Sección Omega". Explica que estaba facultado para firmar por sí mismo y realizar movimientos bancarios en la cuenta corriente que dicha copropiedad mantenía en el Banco Internacional. Después de haberse nombrado un nuevo administrador, este habría procedido ilegítimamente a añadir su firma dentro de las autorizadas, sin acatar lo que estaría establecido en el reglamento interno de la copropiedad, norma que el Banco Internacional tampoco habría observado. A partir de eso, al demandante se le habrían imputado varios movimientos irregulares en su cuenta y por tanto en su historial crediticio, pues habría sido añadido en la lista de deudores impagos en la central de riesgo. Acusa al Banco Internacional de haber perpetrado un daño moral a su honra y buen nombre ya que habría sido negligente al momento de permitir irregularmente la inclusión de una nueva persona, como autorizada, para aprobar movimientos en la cuenta corriente de la copropiedad.

[2] En providencia de 29 de marzo de 2016, la Unidad Judicial manifestó: "VISTOS: A).- Avoco conocimiento de la causa ORDINARIA No. 09332-2014-62866 que sigue el ING. DANILO WONG LAMA contra el

2. El 03 de agosto de 2016, la Unidad Judicial aceptó la demanda y dispuso al demandado pagar la suma de $500.000,00 al demandante por concepto de daño moral.

3. El 04 de agosto de 2016, el demandado presentó un recurso de apelación. Sin embargo, del recurso se desprende que fue presentado con ocasión del juicio 09332-2014-62866, es decir, el número anterior al resorteo.[3]

4. El 09 de agosto de 2016, el demandante presentó un escrito señalando que el demandado no apeló, por lo que solicitó al actuario del despacho que siente razón de la ejecutoría de la sentencia. El 15 de agosto de 2016, la Unidad Judicial sentó razón de la ejecutoría de la sentencia.

5. El 16 de agosto de 2023, el demandado solicitó la revocatoria del auto que sentó razón de la ejecutoría del proceso.

6. Ya que el demandado manifestó que sí presentó el recurso de apelación y de manera oportuna, el 25 de agosto de 2016, la secretaria de la Unidad Judicial emitió el Oficio 496-UJCG-2016 solicitando al líder de archivo que remita a su despacho el recurso que el demandado dice haber presentado el 04 de agosto de 2016.

7. El 31 de agosto de 2016, dentro de la causa número 09332-2014-62866 (anterior), el actuario de la Unidad Judicial manifestó que "[e]n una revisión de autos constan los escritos ingresados a éste proceso el 04/08/2016, la [sic] 14h52; 16/08/2016, las [sic] 15h28, erróneamente por el técnico de ingreso de ésta unidad judicial, escritos que pertenece a la causa Nro. 3277-2016, de la actuaria Ab. Jenny Pizarro, a fin de que sean despachados a la causa que corresponde".[4]

8. El 31 de agosto de 2016, el juez de la Unidad Judicial de la causa 09332-1016-03277 (actual) reconoció que ambos escritos referidos fueron ingresados "erróneamente al proceso No. 09332-2014-62866 (anterior), los mismos que pertenecen a la causa No. 09332-2016-03277 (actual)". Con relación al recurso, manifiesta que "[p]or deducido dentro del término de la ley, se le concede al accionado […] el recurso de apelación que

---

BANCO INTERNACIONAL S.A., por resorteo electrónico según obra de razón en autos, asignándose en adelante el nuevo número de la causa 09332-2016-03277, al cual deberán las partes referirse para su adecuada atención".

[3] Foja 268, expediente judicial.

[4] Foja 277, expediente judicial.

interpus[o] mediante escrito de 04 de aAgosto [sic] del 2016". El conocimiento del recurso recayó en la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ("**Corte Provincial**").

9. El 31 de octubre de 2016, la Corte Provincial avocó conocimiento de la causa. Con fundamento en el artículo 408 del Código de Procedimiento Civil ("**CPC**"), dispuso a las partes que en el término de diez días fundamenten explícitamente los puntos relativos al recurso de apelación.

10. El 27 de diciembre de 2017, la Corte Provincial convocó a audiencia de apelación. Esta tuvo lugar el 30 de enero de 2018.

11. El 30 de abril de 2019, la Corte Provincial resolvió rechazar por indebidamente concedido el recurso de apelación interpuesto por el demandado, con base en el artículo 330 del CPC.[5] Estimó que, al haberse presentado el recurso en un número de causa distinto, no se dio cumplimiento a dicho precepto, pues en realidad fue presentado ante una autoridad judicial distinta a la que emitió la resolución apelada.

12. El 07 de mayo, el demandado interpuso un recurso de revocatoria en contra del auto de 30 de abril de 2019, el cual fue rechazado el 28 de junio de 2019.

13. El 08 de julio de 2019, el demandado interpuso un recurso extraordinario de casación en contra del auto de 30 de abril de 2019. El conocimiento del recurso recayó en la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia ("**Corte Nacional**").

14. El 09 de noviembre de 2020, la Corte Nacional inadmitió el recurso extraordinario de casación por considerar que el auto impugnado no es objeto de dicho recurso al no ser definitivo.[6]

15. El demandado interpuso un recurso de revocatoria en contra del auto de inadmisión del recurso extraordinario de casación, el cual fue rechazado el 01 de diciembre de 2020.

---

[5] Este prescribe que "[l]a apelación se debe interponer ante el juez de cuya resolución se apela, y para ante el superior inmediato; pero no hay necesidad de expresar cuál es el juez o tribunal para ante quien se apela".

[6] Sustentó la inadmisión en el artículo 2 de la Ley de Casación: "[e]l recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo". La Corte Nacional consideró que, si bien se trataba de un proceso de conocimiento, el auto impugnado no se pronunció sobre la materialidad de las pretensiones.

16. El 28 de diciembre de 2020, el Banco Internacional ("**banco accionante**") presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 09 de noviembre de 2020, así como del auto que negó el recurso de revocatoria emitido el 01 de diciembre de 2020. Pese a que no lo anuncia explícitamente como una decisión judicial impugnada, también presenta cargos en contra del auto que negó el recurso de apelación de 30 de abril de 2019.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

17. Por sorteo realizado el 28 de diciembre de 2020, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

18. El 04 de febrero de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión[7] admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y solicitó a la Corte Nacional que remita su informe de descargo.

19. Con fecha 04 de marzo de 2021, el demandante presentó un escrito ante la Corte Constitucional rechazando los fundamentos de la acción extraordinaria de protección presentada por el banco accionante.

20. El 28 de marzo de 2022, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso, nuevamente, a la Corte Nacional que remita su informe debidamente motivado con relación a la presente acción.

21. Con fechas 14 de noviembre de 2023 y 21 de diciembre de 2023, Elio Danilo Wong Lema presentó escritos solicitando que se desestime la acción extraordinaria de protección.

22. Con fecha 13 de mayo de 2024, la jueza constitucional sustanciadora requirió también a la Corte Provincial que remita su informe de descargo.

23. El 20 de mayo de 2024, la Corte Provincial remitió su informe de descargo.

[7] El Tribunal fue integrado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, y el ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.

2. Competencia

24. 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 58 y 191 número 2 letra d) de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales y terceros con interés

3.1. Argumentos de la acción y pretensión

25. El banco accionante alega que se vulneraron sus derechos al debido proceso en sus garantías de la motivación (artículo 76.7.l, CRE), del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (artículo 76.1, CRE), de la observancia del trámite propio de cada procedimiento (artículo 76.3, CRE), a la seguridad jurídica (artículo 82, CRE), y a la tutela judicial efectiva (artículo 75, CRE).

26. Sobre el derecho al debido proceso en su garantía de la motivación, sostiene que la Corte Nacional al inadmitir el recurso extraordinario de casación debió revisar los hechos, pues de haberlos confrontado con las normas aplicables, "no existía lugar a dudas de la violación procesal que incurrió el Tribunal de apelación".

27. De esa manera, sostiene que la decisión de la Corte Nacional debió tomar en cuenta los siguientes puntos: (i) que, si la apelación se planteó en un proceso distinto, fue solo por un error de la persona encargada; (ii) que la Unidad Judicial reconoció dicho error y hasta lo subsanó; (iii) que la Corte Provincial también subsanó el error cuando avocó conocimiento del recurso y dispuso a las partes que se pronuncien sobre él (el 31 de octubre de 2016); y, (iv) que la Corte Provincial incluso convocó a audiencia, y esta había tenido lugar y se habrían practicado pruebas. De haber notado estos puntos, la decisión habría sido distinta pues se habría concluido que el auto sí es definitivo y por tanto se habría admitido el recurso.

28. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, el accionante manifiesta que aquello que ocurre en un proceso judicial debe ser previsible. Si la fase de admisibilidad ya tuvo lugar formalmente el 31 de octubre de 2016, es prudente asumir que la Corte Provincial se pronunciará sobre el fondo del asunto. Cuando la Corte Provincial inadmite un recurso que ya fue admitido previamente, estaría arrebatándole al proceso cualquier grado de previsibilidad sobre su desarrollo tan solo por un "error de carácter administrativo". Invoca el artículo 334 del CPC para sostener que lo que procedía era "confirmar, revocar

o reformar la resolución apelada, según el mérito del proceso, y aun cuando el juez inferior hubiese omitido en su resolución decidir alguno o algunos de los puntos controvertidos" o bien declarar la nulidad del proceso, cosa que tampoco habría ocurrido.[8] En ese sentido, alega que "[l]o que existió fue una vulneración procesal por parte de la Sala de apelación, que desconociendo el principio de preclusión, omitió resolver sobre el recurso de apelación interpuesto aún [sic] cuando ya había sido debidamente admitido y tramitado". Por tanto, sostiene que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica.

29. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, el banco accionante sostiene que esta vulneración se desprendería de las otras dos vulneraciones.

30. Como pretensión, solicita que se reparen los derechos vulnerados, que se deje sin efecto los autos de 09 de noviembre de 2020 y en consecuencia también el de 01 de diciembre de 2020. Adicionalmente, solicita que a través de un resorteo en la Corte Nacional se designe a un nuevo conjuez que resuelva la admisibilidad del recurso de casación.

3.2. Argumentos de la Corte Nacional

31. Pese a que su informe motivado fue requerido por el Tribunal de la Sala de Admisión el 4 de febrero de 2021 y por la jueza constitucional sustanciadora el 28 de marzo de 2022, la Corte Nacional no lo ha remitido, inobservando dicho requerimiento.

3.3. Argumentos de la Corte Provincial

32. La Corte Provincial alega que la demanda está dirigida en contra de la Corte Nacional y no en contra de la Corte Provincial. Sostiene, a su vez, que la Corte Provincial no se pronunció sobre el fondo de la controversia, "ya que conforme las razones esgrimidas en el auto resolutivo de fecha 30 de abril de 2019, el proceso subió en grado, cuando no debió haber sido remitido". Por eso, sostiene que se concedió indebidamente el recurso de apelación y por eso se lo remitió también indebidamente, razón por la que dispuso devolver el proceso al juzgado de primer nivel.

33. Señala también que la demanda incurre en las causales de inadmisión de los números 1, 3 y 4 del artículo 62 de la LOGJCC. Señala que además de que se desprende de la demanda una inconformidad con la decisión, también se configuran argumentos relativos a cuestionar la corrección de la aplicación de normas jurídicas. A su vez, señala que los

[8] A su vez, recurre a los artículos 408 a 412 del CPC con el fin de sustentar su postura de que la Corte Provincial ya debía resolver el fondo de la controversia.

argumentos expuestos en la demanda son confusos. Sostiene que, pese a que la acción debería estar dirigida a impugnar una decisión judicial, en realidad le estaría pidiendo a la Corte Constitucional que analice la procedencia de un recurso de casación, siendo esto un tema de legalidad. Además, sostiene que el auto de inadmisión del recurso de casación es claro y está suficientemente motivado.

34. Solicita que se inadmita a trámite la presente acción extraordinaria de protección.

3.4. Argumentos del demandante del proceso de origen

35. El demandante alega que el banco accionante interpuso un recurso de apelación, pero en un proceso distinto. Advierte que, al momento de realizarse el resorteo de la causa con su respectiva nueva numeración, la Unidad Judicial expresamente advirtió a ambas partes que se deberán remitir a este nuevo número de proceso para su adecuada atención.

36. Tilda de "sorprendente y malicioso" el hecho de que el juez haya ingresado en el presente proceso escritos que supuestamente habrían sido ingresados en un proceso distinto, y que lo hizo "sin fundamentación ni motivación alguna". Sostiene que este otro proceso no corresponde a la numeración del proceso en curso, por lo que se habrían violado sus "derechos procesales e igualdad de condiciones de las partes, así como atentatoria al Debido Proceso y Seguridad Jurídica". Sostiene que el proceso anterior "dejó de existir al momento del resorteo electrónico", y que no es su culpa que supuestamente el técnico de ingresos haya cometido un supuesto error al momento de ingresar el documento.

37. Con base en la sentencia 186-14-SEP-CC del caso 0091-12-EP sostiene que la Corte Constitucional habría manifestado que un error de este tipo no merece ser subsanado y que aquello no implica una vulneración del derecho al debido proceso. A su vez, sostiene que el auto de inadmisión del recurso de casación no es revocable.

38. En suma, sostiene que en el transcurso del proceso no se han violado derechos del banco accionante.

4. Cuestión previa

39. Según los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección debe limitarse a la verificación de la vulneración de derechos en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Solo pueden ser objeto de acción extraordinaria de protección los autos que tengan el carácter de definitivos. Según la

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

40. En el presente caso, el banco accionante impugnó expresamente el auto que inadmitió el recurso de casación el 09 de noviembre de 2020 y también el auto que rechazó el recurso de revocatoria del 01 de diciembre de 2020 que interpuso en su contra. Implícitamente, a su vez, impugnó el auto que rechazó el recurso de apelación por considerarlo indebidamente concedido, el 30 de abril de 2019.

41. Con ocasión del auto que inadmitió el recurso de casación, el 09 de noviembre de 2020, este Organismo verifica que este auto sí es objeto de la acción extraordinaria de protección ya que en efecto pone fin al proceso e impide que este continúe, cumpliendo así con los requisitos del párrafo 39 *supra*.

42. Sobre el auto que negó el recurso de revocatoria interpuesto en contra del auto que rechazó el recurso de inadmisión, la Corte encuentra que no es objeto de la acción extraordinaria de protección, pues se trata de un recurso inoficioso que, si bien se encuentra contemplado en el artículo 270 del COGEP, no tiene cabida en el CPC, cuerpo normativo procesal que tramitó dicho juicio civil por daño moral. En ese sentido, el recurso de revocatoria interpuesto en contra del auto que inadmitió el recurso de casación, al no estar contemplado en el ordenamiento jurídico aplicable a este proceso, no es objeto de esta acción. Adicionalmente, precisamente por tratarse de un recurso inoficioso, su negativa tampoco puede ser capaz de causar un gravamen irreparable que no pueda ser resuelto a través de otro mecanismo procesal.

43. Ahora bien, como se argumentará en el párrafo 47 *infra*, el banco accionante también planteó cargos en contra del auto de 30 de abril de 2019 que rechazó el recurso de apelación por considerarlo indebidamente concedido. Este auto si bien no cumple con los requisitos en cuanto no puso fin al proceso, ya que este siguió sustanciándose, la Corte observa que este sí podría, prima facie, generar un gravamen irreparable ya que potencialmente podría vulnerar el derecho a la seguridad jurídica en vista de le que habría

[9] CCE, sentencia 1534-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 12

privado, de manera ilegítima a decir del banco accionante, de su derecho a tener una sentencia sobre el fondo en el recurso de apelación cuando este ya había sido admitido.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

44. 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 a la decisión judicial objeto de la acción por considerarla lesiva de un derecho constitucional.[10]

45. Si bien el banco accionante enlista una serie de derechos que considera fueron vulnerados, solo desarrolla sus argumentos con base en dos: (i) el derecho al debido proceso en su garantía de la motivación, y (ii) el derecho a la seguridad jurídica.

46. Sobre el (i), resumido en los párrafos 26 y 27 *supra*, el banco accionante se refiere al auto de inadmisión del recurso de casación y sostiene que no se habrían contrastado las normas jurídicas pertinentes con los hechos particulares del caso, por lo que la Corte Nacional se equivocó en inadmitir el recurso de casación. Sin embargo, esta razón en particular no puede considerarse para formular un problema jurídico porque la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección de la decisión judicial, sino únicamente la verificación de ciertos mínimos que permitan concluir que la motivación fue constitucionalmente suficiente.[11] Por tanto, la Corte no puede plantear un problema jurídico al respecto ni siquiera realizando un esfuerzo razonable.[12]

47. Con relación al (ii), resumido en el párrafo 28 *supra*, el banco accionante considera que la Corte Provincial infringió el principio de preclusión, al haber negado el recurso de apelación con el fundamento de que fue indebidamente concedido. Así, se habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica pues el artículo 334 del CPC exigía que la Corte Provincial, en la etapa procesal en la que se encontraban, se pronuncie sobre el fondo de la contienda. Como se expuso en los párrafos 26 y 28 *supra*, si bien es cierto que la demanda no enlista expresamente al auto emitido por la Corte Provincial el 30 de abril de 2019 como una decisión impugnada, existen claros y contundentes argumentos dirigidos a cuestionar su legitimidad constitucional. Con anterioridad, este Organismo ha analizado las posibles vulneraciones de derechos que hayan podido ocurrir como

[10] CCE, sentencias 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; y, 325-23-EP/23, 30 de agosto de 2023, párr. 32.
[11] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.
[12] CCE, sentencia 1967-144-EP/20, 13 de febrero de 2020,

consecuencia de una decisión judicial que no fue expresamente identificada como impugnada en la demanda, siempre y cuando de esta última se desprendan argumentos y una intención de impugnarla. Es por este motivo que la Corte tratará a este auto como una decisión judicial impugnada.[13]

48. La Corte Constitucional considera que "las alegaciones acerca de la indebida aplicación de normas infraconstitucionales, por sí solas, no configuran una transgresión al contenido constitucional de la seguridad jurídica".[14] Sin embargo, reitera que para poder identificar a través de la acción extraordinaria de protección vulneraciones a este derecho, "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".[15] En el presente caso, el banco accionante esencialmente reprocha a la Corte Provincial haberle rechazado un recurso de apelación que ya había sido previamente admitido, privándolo así de su supuesto derecho a una decisión sustantiva sobre el caso, en ejercicio de su derecho a recurrir. Considerando que el cargo resumido en el párrafo 28 de esta sentencia esencialmente reprocha a la Corte Provincial no haber atendido el fondo de su recurso de apelación por un mero "error de carácter administrativo", infringiendo así el artículo 334 del CPC, este Organismo en ejercicio del principio *iura novit curia* complementará el análisis sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica con el derecho al debido proceso en su garantía del derecho a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre los derechos del accionante, consagrado en el artículo 76 número 7 letra m) de la Constitución del Ecuador.

49. La Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La Corte Provincial vulneró los derechos del banco accionante a la seguridad jurídica y al debido proceso en su garantía del derecho a recurrir, al rechazar el recurso de apelación por haber sido presentado refiriéndose al número de proceso anterior a la recusación de la jueza?

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿La Corte Provincial vulneró los derechos del banco accionante a la seguridad jurídica y al debido proceso en su garantía del derecho a recurrir, al rechazar el

[13] CCE, sentencias 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 26; CCE, sentencia 2048-15-EP/20, 28 de octubre de 2020, párr. 16
[14] CCE, sentencias 1921-14-EP/21, 23 de septiembre de 2020, párr. 17; 1204-14-EP/19, 13 de diciembre de 2019, párr. 24; y, 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 14.5.
[15] CCE, sentencias 1921-14-EP/21, 23 de septiembre de 2020, párr. 17; 1204-14-EP/19, 13 de diciembre de 2019, párr. 24; y, 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

recurso de apelación por haber sido presentado refiriéndose al número de proceso anterior a la recusación de la jueza?

50. El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica y desarrolla su contenido señalando que "se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes". 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.[16] En un sentido similar, la Corte Constitucional incluso ha hecho alusión al concepto de "expectativa razonable" que debe tener toda persona "respecto a las consecuencias de los actos propios y de ajenos en relación a la aplicación del Derecho".[17]

51. Como se explicó en el párrafo 48 de esta sentencia, las transgresiones de normas infraconstitucionales no constituyen automáticamente una vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Tanto es así que, incluso, el artículo 62 número 4 de la LOGJCC consagra como una causal de inadmisión al accionante que alegue la falta o indebida aplicación de la ley. Pero la Corte reconoce que ciertas infracciones, por su gravedad, pueden adquirir trascendencia constitucional en cuanto se vulnere uno o más derechos fundamentales distintos a la seguridad jurídica.

52. En el presente caso, el banco accionante sostiene que la Corte Provincial infringió el artículo 334 del CPC, pues en lugar de pronunciarse sobre el fondo de la controversia –como este artículo mandaría–, optó por retrotraer la concesión del recurso y rechazarlo. Esto se debe a que el banco accionante identificó en su recurso de apelación al proceso cuya numeración era la anterior a la recusación de la jueza.

53. El artículo 334 del CPC efectivamente prescribía que cuando la Corte Provincial conoce el recurso de apelación elevado por el juez de primera instancia, esta puede "confirmar, revocar o reformar la resolución apelada, según el mérito del proceso, y aún [sic] cuando el juez inferior hubiese omitido en su resolución alguno o alguno de los puntos controvertidos". No correspondía que la Corte Provincial haga un nuevo análisis de admisibilidad del recurso, pues el CPC dispone que esa etapa será resuelta por la unidad judicial respectiva y no por la Corte Provincial. Esta Corte verifica, en ese sentido, que la

[16] CCE, sentencias 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 18 y 946-15-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 28.
[17] CCE, sentencia 022-17-SEP-CC, caso 0862-12-EP, 25 de enero de 2017, pág. 8.

Corte Provincial inobservó una norma legal en el trámite de la causa de origen, en particular el artículo 334 del CPC. Pero, una vez más, de eso no se sigue automáticamente que se haya vulnerado el contenido constitucional del derecho a la seguridad jurídica del banco accionante. Para verificarlo, este Organismo evaluará si dicha inobservancia legal vulneró o no un derecho constitucional del banco accionante que sea distinto a la seguridad jurídica. El análisis se centrará, por lo expuesto en el párrafo 48 de esta sentencia, en el derecho al debido proceso en su garantía del derecho a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

54. La Constitución consagra el derecho al debido proceso en su garantía del derecho a "[r]ecurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos", en el artículo 76 número 7 letra m) de la Constitución. Esta garantía del debido proceso busca que las personas no sean privadas del acceso al recurso de que se trate "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".[18]

55. Esta Corte considera que rechazar por indebidamente concedido el recurso de apelación tuvo como fundamento una aplicación irrazonable de los presupuestos normativos que respaldaron dicha decisión. El artículo 334 era claro al sostener que procedía una decisión con base en el mérito de la controversia, y, a juicio de este Organismo, privar al banco accionante de ese derecho con base en el artículo 330 del mismo cuerpo normativo resulta en extremo y exceso formalista. Si bien este artículo prescribe que el recurso debe ser presentado ante la autoridad judicial que emitió la sentencia que se impugna, la Corte encuentra irrazonable considerar que el artículo 330 del CPC pretende privar del acceso al recurso de apelación a los recurrentes que por equivocación pongan el número del proceso anterior a la recusación, pues no se trata de una equivocación sobre el grado o el territorio de la judicatura ante la cual se presenta el escrito, sino simplemente de la confusión entre el número actual y el anterior de una misma controversia fijada entre las mismas partes.[19]

[18] CCE, sentencias 1203-19-EP/24, 07 de marzo de 2024, párr. 16; 41-21-CN/22, 22 de junio de 2022, párr. 24; y, 1945-17-EP/21, 13 de octubre de 2021, párr. 25.

[19] Cabe aclarar que, si bien el banco accionante alega que el error vino de parte del técnico de ingresos, y que en su momento la autoridad judicial lo aceptó, este Organismo constata que efectivamente el banco accionante ingresó el escrito con un número de proceso incorrecto, es decir, con el número anterior a la recusación. Es por eso que, pese a lo mencionado, el error en realidad fue imputable al banco accionante.

56. Esto se vuelve más evidente cuando se considera que es perfectamente posible para la autoridad judicial identificar exactamente cuál es la decisión impugnada.[20] Este criterio ha sido considerado por la Corte Constitucional en sentencia 1822-13-EP/19. En este caso, el accionante presentó un recurso extraordinario de casación con un error en la fecha de la sentencia impugnada. Al respecto, la Corte Constitucional consideró que este "no era motivo suficiente para que los jueces de la Segunda Sala […] sean incapaces de determinar cuál era la sentencia recurrida".[21] Así, la Corte rechazó la razón con la que se inadmitió el recurso de casación en cuanto "el error cometido por el accionante no hizo que sea imposible determinar e individualizar la sentencia que se encontraba recurriendo".[22]

57. Este Organismo ha considerado el derecho a recurrir "como una expresión del derecho a la defensa y se ha considerado se viola la defensa cuando no se permite la concesión, admisión, sustanciación y resolución de un recurso".[23] Es así que cuando la Corte Provincial rechazó el recurso de apelación por el error en la numeración de la causa, impidió al banco accionante el acceso a la sustanciación y resolución del recurso. Y esto no es menor, pues el recurso de apelación es idóneo para garantizar que un tribunal superior en grado al que dictó la resolución impugnada examine la integralidad del proceso nuevamente (cuestiones de hecho y derecho) y emita, eventualmente, un criterio de fondo sobre la controversia.[24]

58. Es así que esta inobservancia legal sí trajo como consecuencia la vulneración del contenido constitucional del derecho a la seguridad jurídica del banco accionante. No por el mero hecho de haberse inobservado la ley, sino porque esa inobservancia también vulneró el derecho al debido proceso en su garantía del derecho a recurrir, pues privó al banco accionante de una segunda instancia que revise la decisión subida en grado por un criterio formalista gracias a una aplicación arbitraria e irrazonable del artículo 330 del CPC, tornando el derecho en impracticable, de conformidad con la jurisprudencia de este Organismo citada en el párrafo 54 *supra*.

59. Por todo lo expuesto, la Corte verifica que la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica y del debido proceso en su garantía del derecho a recurrir del banco accionante.

---

[20] En ese sentido, el artículo 169 de la Constitución expresamente establece que "[n]o se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades".
[21] CCE, sentencia 1822-13-EP/19, 02 de octubre de 2019, párr. 30.
[22] CCE, sentencia 1822-13-EP/19, 02 de octubre de 2019, párr. 31.
[23] CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 124
[24] CCE, sentencias 1203-19-EP/24, 07 de marzo de 2024, párr. 16; y, 1165-19-EP/22, 02 de noviembre de 2022, párr. 23.

7. Efectos de la sentencia

60. El banco accionante pretende que se deje sin efecto el auto de inadmisión del recurso de casación emitido por la Corte Nacional el 09 de noviembre de 2020 y se retrotraiga el proceso hasta ese punto. Sin embargo, conforme se desprende del párrafo 46 *supra*, la Corte no planteó un problema jurídico con respecto a ese auto. Por el contrario, el problema jurídico se dirigió a dilucidar si el auto emitido por la Corte Provincial vulneró o no derechos fundamentales, concluyendo con una respuesta afirmativa. Por eso, este Organismo deja sin efecto el auto de 30 de abril de 2019 y, por ende, todos los actos ocurridos en el proceso de origen a partir del referido auto emitido por la Corte Provincial, con el fin de que la Corte Provincial resuelva el recurso de apelación de conformidad con lo prescrito en el CPC.

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** la acción extraordinaria de protección **2016-20-EP**.

2. **Declarar** la vulneración de los derechos del banco accionante a la seguridad jurídica y al debido proceso en su garantía del derecho a recurrir, consagrados en los artículos 82 y 76 número 7 letra m) de la Constitución.

3. **Dejar sin efecto** el auto emitido por la Corte Provincial el 30 de abril de 2019, y por ende, todos los actos ocurridos en el proceso de origen a partir del auto emitido por la Corte Provincial el 30 de abril de 2019, con el fin de que la Corte Provincial resuelva el recurso de apelación.

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 ocho 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 20 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

201620EP-6e01f

Caso Nro. 2016-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 1095-22-EP/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

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

CASO 1095-22-EP

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

SENTENCIA 1095-22-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que rechaza el recurso de apelación interpuesto por la señora NN, emitida en el marco de una acción de protección. Se concluye que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al evidenciar que la sentencia incurrió en una deficiencia motivacional de insuficiencia y en un vicio de incongruencia frente a las partes.

1. Antecedentes procesales

1.1 Acción de protección 1 (antecedente de la acción de protección 2)[1]

1. El 27 de septiembre de 2019, la señora NN presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública ("**MSP**"), el Hospital Ginecológico Obstétrico Isidro Ayora ("**Hospital Isidro Ayora**") y la Procuraduría General del Estado ("**PGE**").[2]

2. El 30 de octubre de 2019, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, negó la acción propuesta. Inconforme con esta decisión, la señora NN interpuso un recurso de apelación.

[1] En atención al artículo 66, numerales 19 y 20 de la CRE, que consagran los derechos a la protección de datos de carácter personal y la intimidad personal y familiar, y en concordancia con el artículo 4 de la CRSPCCC, se omiten los números de los procesos de origen y los nombres de la accionante, a fin de proteger su identidad y garantizar sus derechos. En este sentido, se utilizarán términos como "NN" o "accionante".
[2] NN sostuvo que trabaja en el Hospital Isidro Ayora y que el gerente del mencionado hospital cometió un delito sexual en su contra y la acosó laboralmente. Añadió que tiene de una discapacidad física y sufre de estrés postraumático. Es por esto que alegó que trabajar en el mismo lugar que su agresor vulnera sus derechos a la integridad personal, a una vida libre de violencia, al trabajo y a la atención preferente.

3. El 13 de marzo de 2020, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha aceptó parcialmente el recurso y revocó la sentencia subida en grado.[3]

1.2 Acción de protección 2[4]

4. El 14 de enero de 2021, la señora NN presentó una nueva acción de protección en contra del MSP, el Hospital Isidro Ayora, el Ministerio de Trabajo y la PGE, en la que impugnó la acción de personal UATH-1242-2020, mediante la cual se suprimió su puesto.[5]

5. El 23 de marzo de 2021, el juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha ("**Unidad Judicial**") negó la acción propuesta.[6] Inconforme con la decisión, la actora interpuso un recurso de apelación.

6. El 16 de diciembre de 2021, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Sala**") negaron el recurso interpuesto.

1.3 Procedimiento ante la Corte Constitucional

7. El 18 de enero de 2022, la señora NN ("**accionante**") presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 16 de diciembre de 2021 ("**sentencia impugnada**").[7]

---

[3] Declaró la vulneración del derecho constitucional de protección ante cualquier amenaza u otras formas de intimidación y del derecho a una vida libre de violencia. Como medida de reparación dispuso que el MSP traslade a la señora NN, en las mismas condiciones, a otra institución médica.

[4] La acción de protección 2 es la que originó la presente acción extraordinaria de protección.

[5] En su demanda, la accionante indicó que fue víctima de abuso sexual por parte del gerente del Hospital Isidro Ayora y que tiene una discapacidad del 72%. Expresa que, con fecha 3 de diciembre de 2020, fue notificada con la terminación de su nombramiento permanente (acción de personal UATH-1242-2020) en virtud de la supresión de puestos AM 124, la cual fue suscrita por el mismo gerente del Hospital. Alegó que convergían varias condiciones para que no se suprima su partida: sus condiciones de discapacidad y víctima de abuso sexual, así como la falta de un informe técnico para la supresión de puestos. En este sentido, señala como vulnerados a los derechos a la seguridad jurídica, a la estabilidad laboral reforzada, al trabajo, a la igualdad formal y material y no discriminación, al debido proceso y a la vida digna.

[6] El juez de la Unidad Judicial determinó que la accionante "no demuestra una acción u omisión, o acto administrativo ilegitimo (sic) (…) así como tampoco la accionante no (sic) demuestra que se haya violado los derechos y principios constitucionales alegados".

[7] Si bien la accionante identifica a la sentencia de 23 de marzo de 2021 como una de las decisiones que vulneró sus derechos constitucionales, este Tribunal no observa que se haya realizado argumento alguno respecto de esta sentencia por lo que el análisis no versará sobre esta decisión.

8. Mediante sorteo realizado el 3 de mayo de 2022, le correspondió el conocimiento de la causa al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

9. El 3 de junio de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección y recomendó el adelanto del orden cronológico de la causa.[8] En el mismo auto de admisión se solicitó que el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre, Distrito Metropolitano de Quito y la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha presenten sus respectivos informes de descargo.

10. El 4 de julio de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el adelanto cronológico de la causa.

11. El 14 de julio de 2022, el juez Leonardo Xavier Barriga Bedoya, ponente del tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha presentó su informe de descargo. El 4 de junio de 2024, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Argumentos de la accionante

13. La accionante considera que la sentencia impugnada vulneró su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

14. Previo a exponer los argumentos presentados por la accionante, esta Corte observa que la accionante, en su demanda, se refirió a la acción de protección 1 y calificó a la sentencia

[8] El Tribunal fue integrado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado.

emitida como "un saludo a la bandera, puesto que nunca se dio cumplimiento y menos aún se tuteló mis derechos". Al respecto, este Organismo se ve impedido de analizar sentencias que no son materia de la presente acción extraordinaria de protección, la cual se originó en la acción de protección 2. No obstante, se deja a salvo el derecho de la accionante de canalizar sus peticiones a través de la garantía jurisdiccional correspondiente.

15. En primer lugar, alega que la motivación de la sentencia es deficiente, en vista de que la Sala no analizó los siguientes argumentos alegados por la accionante: (i) a la fecha de supresión de su partida, no se contaba con una certificación presupuestaria y no se cumplió con los requisitos del procedimiento de supresión; (ii) "el gerente del Hospital Isidro Ayora (…) tenía: Una boleta de auxilio, una sentencia constitucional ejecutoriada que lo declara vulnerador de derechos [en referencia a la acción de protección 1] y una denuncia e investigación previa en la Fiscalía por el aparente cometimiento de un [delito sexual]"; (iii) las resoluciones del CONADIS que regulan los porcentajes que determinan si una discapacidad es muy grave o severa no se han publicado en el Registro Oficial y que el acuerdo Ministerial 180, publicado en el Registro Oficial Nº. 336 de 27 de septiembre del 2018 emanado por el Ministerio del Trabajo, no determina los grados de discapacidad; y, (iv) la situación de doble vulnerabilidad en la que se encuentra la accionante.

16. En segundo lugar, señala que la Sala no se pronunció respecto de los siguientes derechos alegados como vulnerados por la accionante, tanto en su demanda de acción de protección, como durante la audiencia realizada: (i) derecho a la estabilidad laboral reforzada; (ii) derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación; (iii) derecho a una vida digna; (iv) derecho al debido proceso. En consecuencia, la accionante considera que la sentencia impugnada adolece de un vicio de incongruencia frente a las partes.

17. Con relación al análisis de la Sala sobre el derecho al trabajo, alega que solo se hizo una mención a la normativa aplicable al caso –la LOSEP y el acuerdo ministerial 0124-, mas no un verdadero análisis de la misma.

18. Por último, argumenta que:

> [l]a actual Corte Constitucional ha sido clara en detallar que existe vulneración constitucional al debido proceso en la motivación, cuando por las acciones u omisiones de los jueces no se hace un análisis exhaustivo de una verdadera vulneración de derechos. Como se había

> detallado en los puntos anteriores, se limitaron a determinar que son situaciones de mera legalidad y que la vía ordinaria es la correcta.

19. La accionante solicita que la Corte Constitucional: i) declare la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación; ii) revoque las sentencias de primera y segunda instancia; y, iii) realice un control de mérito.

20. Por último, y en caso de que se realice un control de mérito, solicita que la Corte Constitucional: i) deje sin efecto la supresión de su partida; ii) disponga el pago de los ingresos dejados de percibir junto con los beneficios de ley; iii) disponga disculpas públicas; iv) disponga capacitaciones a los funcionarios del Hospital Isidro Ayora; v) disponga que se realice una investigación y un sumario administrativo en contra del gerente de dicha institución.

3.2 Argumentos de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

21. El juez Leonardo Xavier Barriga Bedoya presentó su informe en el que se pronuncia respecto del caso de la siguiente manera:

> Si se lee y analiza el contenido de la sentencia dictada por el Tribunal de Alzada, ésta cumple con la exigencia contemplada en las normas y la doctrina que sobre la motivación existe, se encuentran determinadas claramente cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a su emanación; consta los antecedentes que han generado esta acción y la competencia de la Sala para conocer y resolver la causa, la fundamentación fáctica y jurídica en la que se sostienen la decisión tomada, se explica cuáles son los hechos que se considera probados, cuáles las pruebas que se invoca, la valoración de las mismas, las normas concretas que se han aplicado al caso, es decir, no existe arbitrariedad ni expresiones genéricas que podrían vulnerar [el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación].

4. Planteamiento de problemas jurídicos

22. Los problemas jurídicos que se plantean y se resuelven en una acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, de los cargos formulados por la accionante en la demanda, es decir, de las acusaciones dirigidas en contra de la decisión impugnada dentro de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.[9]

[9] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16. Este criterio ha sido reiterado por la Corte Constitucional en diversas ocasiones.

23. En este orden de ideas, la sentencia 1967-14-EP/20 ha señalado que la carga argumentativa de una demanda de acción extraordinaria de protección, debe reunir, al menos, tres elementos: (1) la afirmación de que se ha vulnerado un derecho; (2) la indicación de la acción u omisión de la autoridad jurisdiccional que generó dicha vulneración; y, (3) la explicación del nexo de causalidad entre los elementos (1) y (2), es decir, la explicación de cómo la acción u omisión de la autoridad jurisdiccional habría generado la vulneración de derechos alegada. Ya en la sustanciación de los casos, un cargo no puede ser rechazado, sin que previo a ello se haya realizado un esfuerzo razonable que permita establecer la violación de un derecho fundamental.

24. Con respecto al cargo resumido en el párrafo 17, esta Corte advierte que no ofrece un argumento mínimamente completo, pues carece de una justificación jurídica y un nexo causal que ate la omisión alegada (la falta de análisis de la LOSEP y del acuerdo 0124) con la vulneración del derecho al trabajo. En este sentido, no cumple con el tercer requisito explicado *ut supra*. En consecuencia, esta Corte no puede efectuar un análisis incluso tras haber realizado un esfuerzo razonable.

25. Del argumento resumido en el párrafo 15, se observa que la accionante sostiene que la Sala vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación ya que no respondió a varias de sus alegaciones. En este sentido, se advierte que las alegaciones se encaminan a una deficiencia motivacional de apariencia por incongruencia frente a las partes, por no haber considerado los cargos expuestos por la accionante. De tal modo, se analizará el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en incongruencia frente a las partes al no haber analizado argumentos relevantes planteados por la accionante?**

26. Por último, y con relación a los cargos resumidos en los párrafos 16 y 18, la accionante argumenta que la Sala vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación ya que no se realizó un análisis de la vulneración a varios derechos constitucionales alegados, sino que se limitó a señalar que el caso debía ser conocido por vía ordinaria. En este sentido, se advierte que las alegaciones se encaminan a una insuficiencia en la motivación de la sentencia impugnada. Al respecto, se formulará el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante, debido a que no analizó la vulneración de los derechos constitucionales alegados?**

27. Por último, se observa que la accionante solicitó que se realice un control de mérito en los párrafos 19 y 20. Al respecto, cabe señalar que este examen procede, excepcionalmente y de oficio, es decir, por decisión de la Corte y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección. En consecuencia, en esta sentencia no se formularán problemas jurídicos al respecto.

5. Resolución de los problemas jurídicos

28. Tomando en cuenta que ambos problemas jurídicos formulados se refieren al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, se expondrán algunas consideraciones generales sobre el mencionado derecho previo a analizar cada problema, pues esta Corte ya ha fijado estándares claros. Al respecto, la sentencia 1158-17-EP/21 dispuso lo siguiente:

> Todo cargo de vulneración de la garantía de motivación es un argumento sobre la inobservancia del ya mencionado criterio rector; es decir, expresa las razones por las que una argumentación jurídica no consigue tener una estructura mínimamente completa, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. Cuando se incumple aquel criterio rector, la argumentación jurídica adolece de deficiencia motivacional. Hay tres tipos básicos de deficiencia motivacional: (1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos.[10]

29. De igual manera, el artículo 76, numeral 1, literal l) de la CRE, contempla y garantiza el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos:

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

5.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en incongruencia frente a las partes al no haber analizado argumentos relevantes planteados por la accionante?

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

30. Existen situaciones en las que *prima facie* una fundamentación fáctica y normativa pueden aparentar suficiencia; no obstante, una de ellas podría ser insuficiente al estar afectada por un vicio motivacional. Las alegaciones de la accionante se dirigen a cuestionar la presunta falta de contestación por parte de la Sala respecto de los siguientes argumentos que, bajo su criterio, resultaban relevantes para la decisión:

30.1. A la fecha de supresión de su partida, no se contaba con una certificación presupuestaria y no se cumplió con los requisitos del procedimiento de supresión;

30.2. "[E]l gerente del Hospital Isidro Ayora (…) tenía: Una boleta de auxilio, una sentencia constitucional ejecutoriada que lo declara vulnerador de derechos [en referencia a la acción de protección 1] y una denuncia e investigación previa en la Fiscalía por el aparente cometimiento de un [delito sexual]";

30.3. Las resoluciones del CONADIS que regulan los porcentajes para determinar si una discapacidad es muy grave o severa no se encontraban publicadas en el Registro Oficial y que el acuerdo Ministerial 180, publicado en el Registro Oficial 336 de 27 de septiembre del 2018 emanado por el Ministerio del Trabajo, no determina los grados de discapacidad; y,

30.4. La accionante se encuentra en una situación de doble vulnerabilidad. Al respecto indica que "por un lado, [tiene] una discapacidad y por otro [fue] víctima de un delito sexual que se encuentra hoy por más de 3 años estancado en la fiscalía general (sic) del Estado por presiones ajenas a la institución".

31. La Corte ha sostenido que la garantía de la motivación puede transgredirse cuando existe un vicio de incongruencia en la decisión, esto es, "cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica (…) no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes) (…)". La incongruencia frente a las partes puede darse por omisión o por acción. La primera se configura cuando no se contestan cargos relevantes de las partes; mientras que la segunda ocurre cuando el juzgador contesta los argumentos relevantes mediante tergiversaciones, de tal forma que, efectivamente, no los contesta.[11]

32. Este Organismo ha indicado que "[l]a incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes sino solo los relevantes, es decir,

[11] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 89.

aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico".[12] Los argumentos de las partes son relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador, por lo que, para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto.[13]

33. En cuanto a la relevancia de los argumentos presuntamente no contestados, esta Corte considera que, de los argumentos expuestos del párrafo 30.1 a 30.4, el argumento contenido en el párrafo 30.1. fue alegado por la accionante en su acción de protección y es, además, relevante, pues el proceso de supresión de partida tiene requisitos que lo hacen legal y válido, por lo que podría haber incidido significativamente en la decisión de la Sala.

34. De la misma manera, se advierte que el argumento contenido en el párrafo 30.2., también fue alegado por la accionante y es relevante. La existencia de una boleta de auxilio y una sentencia constitucional en contra del gerente del Hospital Isidro Ayora, así como una denuncia y una investigación previa en su contra –todos con base en un supuesto delito sexual cometido en contra de la accionante–, son elementos que podrían haber influenciado significativamente el análisis de la vulneración de derechos constitucionales. Esto tomando en cuenta que el mismo gerente es quien firmó la acción de personal mediante la cual se suprimió la partida presupuestaria de la accionante.

35. Ahora bien, respecto a lo resumido en el párrafo 30.3., esta Corte advierte que contiene dos argumentos: i) las resoluciones del CONADIS que regulan los porcentajes y niveles de discapacidad no se encontraban publicadas en el Registro Oficial; y, ii) el acuerdo ministerial 180, del Ministerio de Trabajo, no determina los grados de discapacidad. Sobre el argumento ii), se verifica que la accionante no ha esgrimido esto en su demanda de acción de protección y que, de acuerdo con la respectiva acta de audiencia, tampoco lo ha expresado oralmente. En este sentido, esta Corte advierte que el argumento se dirige a cuestionar la aplicación del acuerdo referido por parte de la Sala, por lo que no procede su análisis.

36. Por último, con relación al argumento expuesto en el párrafo 30.4., se observa que sí fue alegado en la demanda de acción de protección. Asimismo, se verifica que tiene conexión con el argumento 30.2. y con la parte i) del argumento 30.3. y que sí se trata de un argumento relevante. En caso de haber analizado lo descrito en los párrafos mencionados,

[12] *Ibid,* párr. 87.
[13] *Ibid.*

la sala hubiera tomado en cuenta, también, la "situación de doble vulnerabilidad" de la accionante. En este sentido, la parte i) del argumento 30.3. es relevante únicamente en su conexión con el análisis de la condición y el nivel de discapacidad de la accionante.

37. En este sentido, se procederá a verificar si los jueces de la Sala, en su sentencia, analizaron los argumentos relevantes alegados por la accionante.

38. De la revisión de la sentencia impugnada, esta Corte estima que, en lo que se refiere al argumento del párrafo 30.1, la Sala analizó el procedimiento de supresión de partidas de la siguiente manera:

> con respecto a la discapacidad severa las normas para calificación de sustitutos de personas con discapacidad, contempladas en el acuerdo ministerial 180, publicado en el RO 336 de 27 de septiembre del 2018, en el Art. 3 literal d) señala que la discapacidad muy grave o severa, asigna un porcentaje de 75% más o menos, significa que los síntomas, signos o secuelas imposibilitan la realización de las actividades diarias; (…) en consecuencia se tiene que la supresión de puestos se encuentra realizada conforme manda los principios supra constitucionales e infra constitucionales ya señalados anteriormente, por lo tanto, en la dimensión subjetiva fundamental no existe vulneración a la esfera del núcleo fundamental de la seguridad jurídica, a la no discriminación, a la igualdad formal y material, al debido proceso, a la vida digna.

39. En este sentido, se verifica que, si bien la Sala indicó que la supresión de partida se hizo conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable, solamente analizó lo relativo al porcentaje de discapacidad de la accionante. Por lo tanto, no se encuentra ninguna referencia o análisis que dé respuesta al argumento planteado en el párrafo 30.1., es decir, los jueces de la Sala no mencionan si el MSP contaba con una certificación presupuestaria previo a suprimir la partida de la accionante, ni analiza si se cumplieron los requisitos del procedimiento de supresión de partida.

40. Ahora bien, con relación al argumento resumido en el párrafo 30.2., no se encuentra ninguna referencia de parte de la Sala que lo responda. La Sala no realizó pronunciamiento alguno respecto de que la accionante contaba con una boleta de auxilio en contra del gerente del Hospital Isidro Ayora, quien, de acuerdo con la accionante, fue quien firmó la acción de personal que se impugna en la acción de protección de origen. La única mención que se hace de una boleta de auxilio es en el resumen de los alegatos de la accionante. De la misma manera, no se encuentra que la Sala se haya referido en su análisis a la sentencia emitida en el marco de la acción de protección 1 que declara al gerente del Hospital Isidro Ayora como "vulnerador de derechos". Se encuentra que la sentencia referida solamente fue mencionada en la sección de antecedentes. Lo mismo

sucede con la existencia de una denuncia ante la Fiscalía en contra del gerente del Hospital Isidro Ayora.

41. Asimismo, y en referencia al argumento del párrafo 30.4., que sostiene que no se tomó en consideración la situación de doble vulnerabilidad de la accionante, esta Corte estima que la sentencia impugnada sí se refirió a la condición de discapacidad de la accionante y analizó lo referente al nivel y porcentaje de su discapacidad, como se desprende de lo expuesto en el párrafo 38. Si bien la Sala no responde de forma explícita a la alegación respecto de las resoluciones del CONADIS, se verifica que sí hace un análisis del nivel de discapacidad en el marco de una supresión de partidas presupuestarias (párr. 30.3.i)). No obstante, y como fue expuesto en el párrafo *ut supra*, se evidencia que la Sala no analizó lo relativo al presunto delito sexual en contra de la accionante.

42. Así pues, dado que la Sala no contestó a los argumentos relevantes expuestos en los párrafos 30.1., 30.2. y 30.4 (respecto del presunto delito sexual), se verifica la vulneración al derecho de la motivación por haber incurrido en un vicio de incongruencia frente a las partes.

5.2. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante, debido a que no analizó la vulneración de los derechos constitucionales alegados?

43. Respecto de la suficiencia de una sentencia, la Corte ha indicado que la misma se configura cuando una sentencia cuenta con los siguientes elementos: "(i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente".[14] Además, respecto de la motivación en el marco de una acción de protección, la Corte ha emitido la siguiente regla en la que añade un tercer elemento:

> Las juezas y jueces (…) deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia (…). Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, (…) podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.[15]

44. En el caso *in examine*, y conforme lo mencionado en el párrafo 26 *supra*, se examinará si la sentencia impugnada incurre en el tipo de deficiencia motivacional de insuficiencia respecto del tercer elemento mencionado en el párrafo *ut supra.*

[14] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.
[15] CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, párr. 91.

45. La sentencia impugnada se divide en ocho secciones: (i) Competencia y jurisdicción; (ii) Validez procesal; (iii) Antecedentes; (iv) Derechos constitucionales violentados; (v) Fundamentos de los legitimados pasivos; (vi) Consideraciones del juez constitucional de primer nivel; (vii) Análisis del tribunal constitucional *ad quem*; y, (viii) Resolución.

46. Ahora bien, de la sección tercera hasta la sexta, la Sala transcribe lo indicado por la accionante, por el MSP, el Hospital Isidro Ayora y el Ministerio de Trabajo en la audiencia de primera instancia. Asimismo, identifica a los derechos alegados como vulnerados a: "1) Seguridad jurídica, a la no discriminación, a la igualdad formal y material, al debido proceso, a la vida digna. 2) Derecho al trabajo". Por último, recopila los criterios realizados por el juez de primer nivel.

47. En la séptima sección se encuentra el análisis realizado por los jueces de la Sala. Tras una recopilación de legislación y jurisprudencia que versan sobre la acción de protección. Así, la sentencia impugnada indica que:

> es imprescindible determinar la posible vulneración de derechos constitucionales, a cuyo efecto se debe considerar el mérito del expediente, inclusive la relación de los hechos, los argumentos expuestos por los sujetos procesales, las pruebas actuadas ante la Juez A quo; y, demás aspectos de relevancia; si de ellos no se desprende una vulneración de derechos, lo pertinente y jurídicamente adecuado **es no aceptar la acción** planteada. [énfasis en el original]

48. Dentro de la misma sección séptima, se divide el análisis de la vulneración de derechos en dos subsecciones: 7.1. con título "Respecto a la vulneración de derechos constitucionales"; y, 7.2., que tiene como título "Respecto a que lo demandado es un asunto de mera legalidad". Ahora bien, la sección 7.1. está, a su vez, dividida en dos: 7.1.1. "Respecto a la seguridad jurídica, a la no discriminación, a la igualdad formal y material, al debido proceso, a la vida digna", y, 7.1.2. "En relación a la vulneración del derecho al trabajo".

49. Entonces, respecto de la subsección 7.1.1, la Sala recopila normas y jurisprudencia expedidas respecto del derecho a la seguridad jurídica de manera extensa. Añade, además, que "la seguridad jurídica se establece como parte del debido proceso", por lo que todo órgano que ejerza funciones jurisdiccionales deberá aplicar las garantías del debido proceso. A continuación, los jueces de la Sala hacen un análisis de la estabilidad laboral reforzada para personas con discapacidad con relación a la supresión de partidas

presupuestarias y concluyen que no existe vulneración a los derechos a la seguridad jurídica, a la no discriminación, a la igualdad formal y material y a la vida digna.[16]

50. En la subsección 7.1.2, la Sala hace el siguiente análisis de la alegada vulneración al derecho al trabajo tras exponer las normas y precedentes jurisprudenciales que lo regulan:

> Debemos considerar que la norma infra constitucional instituye los requisitos para el ingreso, permanencia y salida del sector público, en el presente caso la LOSEP, y el acuerdo Ministerial No. MDT-2020-0124 de 11 de junio de 2020, que establecen los requisitos para suprimir partidas de los funcionarios de carrera; por lo que, su aplicación no es violatoria del derecho al trabajo.

51. En la subsección 7.2, los jueces de la Sala indican que "[d]e la revisión de la demanda y de las alegaciones de la accionante, se establece que su pretensión es la impugnación del acto administrativo contenido en la Resolución mediante la cual se resuelve la supresión de la partida presupuestaria que ocupaba la legitimada activa". En este sentido, consideran que la vía idónea era la vía administrativa, por lo que concluyen que el análisis del caso no pertenecía a la justicia constitucional.

52. En la sección octava, la Sala concluye que "resulta evidente la inexistencia de las vulneraciones constitucionales que alega el accionante (sic) (…) por lo que (…) era pertinente declarar la improcedencia de la acción tal y como lo ha hecho el juez de primer nivel". En este sentido, niega el recurso de apelación de la accionante.

53. Ahora bien, se evidencia que los jueces de la Sala no se pronunciaron sobre los siguientes derechos alegados como vulnerados por la accionante: derechos a la no discriminación, a la igualdad formal y material, y, a la vida digna (ver párrafo 49). Si bien se encuentran alusiones a estos derechos en varias secciones, no se observa que se haya realizado análisis alguno al respecto. Asimismo, se verifica que la Sala, a pesar de haber incluido información sobre el derecho al debido proceso en abstracto, no realizó consideraciones con relación al caso resuelto.

54. Esta Corte ha establecido que, aun cuando la argumentación jurídica puede estar interrelacionada, las autoridades jurisdiccionales no se encuentran exentas "de su obligación de justificar las razones mínimas por las que se analizan varios derechos en conjunto, se reconducen los argumentos hacia el examen de otros derechos, o se descarta el análisis de un cargo, en virtud de que **las simples afirmaciones en abstracto no**

[16] Ver párrafo 38.

permiten evaluar la racionalidad de la decisión judicial" (énfasis añadido).[17] Con base en esto, no es posible identificar que se haya hecho un real análisis sobre las alegadas vulneraciones a los derechos a la no discriminación, a la igualdad formal y material, al debido proceso y a la vida digna, o que dentro del análisis sobre los otros derechos se englobe un examen de estos.

55. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante por (i) incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes, al no contestar ni pronunciarse respecto de argumentos relevantes para la causa; y, (ii) contener una motivación insuficiente, al no efectuar un real análisis de las vulneraciones de derechos constitucionales exigible en garantías jurisdiccionales.

56. En opinión de la Corte, a fin de reparar el derecho vulnerado se debe dejar sin efecto la sentencia impugnada y reenviar el proceso. Ahora bien, esta Corte considera importante hacer la siguiente precisión del rol que la nueva judicatura debe cumplir. Esta deberá tener en cuenta, respecto del análisis de procedencia de la vía constitucional, que no puede, sin más, rechazar la acción de protección bajo la consideración de que corresponde a un conflicto laboral con el Estado. La judicatura deberá ofrecer una motivación suficiente acerca de si en el caso, *prima facie*, se ventilan asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora que requieran una respuesta urgente. De concluir que el caso sí entra en alguno de aquellos amplios supuestos, se deberá examinar de forma profunda las alegadas vulneraciones de derechos.

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 1095-22-EP.

2. Declarar que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho de la señora NN al debido proceso en la garantía de la motivación.

[17] CCE, sentencia 3314-17-EP/23, 5 de julio de 2023, párr. 33.d).

3. Dejar sin efecto la sentencia de 16 de diciembre de 2021 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

4. Disponer que, previo sorteo, otra conformación de la la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha conozca y resuelva la acción de protección presentada el 14 de enero de 2021.

5. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Firmado electrónicamente por:
CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

109522EP-6da05

Caso Nro. 1095-22-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 72-19-IS/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 20 de junio de 2024

CASO 72-19-IS

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

SENTENCIA 72-19-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento de sentencia, por cuanto se reclama el cumplimiento de cuatro decisiones constitucionales que fueron cumplidas en su momento y que carecen de medidas y efectos pendientes de cumplir. Además, este Organismo observa que la accionante pretende que, a través de acción de incumplimiento, se declare a su favor el derecho de propiedad de un bien inmueble, lo cual no es objeto de esta garantía, por tanto, niega esta petición.

1. Antecedentes Procesales

1.1 Caso 190-87

1. El 7 de septiembre de 1987, Fadua Aucar Daccach ("**actora**") presentó un juicio de remate de prenda en subasta pública en contra de José Daccach Samán ("**demandado**"), signado con el número 603-87 en primera instancia y 190-87 en segunda instancia. Mediante auto de 7 de junio de 1991, la jueza séptima de lo Civil de Guayaquil adjudicó a favor de la actora los predios: i) solar y edificación ubicados en la calle Lorenzo de Garaicoa y ii) un edificio situado en la avenida 9 de octubre y Hurtado. Asimismo, dispuso que se notifique al registrador de la Propiedad para que inscriba el auto de adjudicación.

2. El 5 de mayo de 1992, los conjueces de la Corte Superior de Guayaquil ("**conjueces**") solicitaron que se remita el expediente del caso 190-87 con el fin de atender un recurso de revocatoria presentado por el demandado. El 5 de agosto de 1992, se realizó la inscripción del auto de adjudicación en el registro de la propiedad. El 11 de octubre de 1994, los conjueces nulitaron el proceso de remate de prenda desde la foja 603, ordenando la cancelación del auto de adjudicación. Frente a esta decisión, la actora interpuso una queja ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

3. El 6 de septiembre de 1995, mediante resolución 180-95-CP, el Tribunal de Garantías Constitucionales aceptó la queja presentada por la actora y declaró la inconstitucionalidad de los actos de 5 de mayo de 1992 y de 11 de octubre de 1994.

1.2 Caso 29-98-RA

4. La actora interpuso recurso de amparo en contra de los jueces de la Primera Sala de la Corte Superior de Guayaquil. La actora demandó la tutela judicial efectiva de sus derechos de propiedad y el debido proceso. La actora señaló que los jueces de la Primera Sala de la Corte Superior de Guayaquil no cumplieron con la disposición contenida en la resolución 180-95 CP que ordenaba la devolución del expediente del caso 190-87 al juzgado séptimo de lo civil del Guayas, a fin de que el Juez, cumpla y haga cumplir lo resuelto por el superior sobre la base que fueron declarados inconstitucionales los actos de 5 de mayo de 1992 y 11 de octubre de 1994. Dicha judicatura ha retenido el proceso hasta la presente fecha.

5. El 17 de febrero de 1998 los ministros de la Cuarta Sala de la Corte Superior de Guayaquil negaron el recurso. La actora interpuso recurso de apelación. El 7 de mayo de 1998 la Segunda Sala del Tribunal Constitucional aceptó el recurso de amparo y dispuso el cumplimiento inmediato de la resolución 180-95-CP.

1.3 Caso 0003-08-IS

6. El 17 de noviembre de 2008, la actora presentó una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional para el periodo de transición ("**CCE**"), solicitando el cumplimiento de la sentencia 29-98-RA. El 19 de mayo de 2009, la CCE aceptó parcialmente la demanda, "ordenando que el Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil, en el término de tres días contados a partir de la publicación de la presente sentencia en el Registro Oficial, cumpla con lo dispuesto por el ex Tribunal Constitucional mediante Resolución 29-98-RA del 7 de mayo de 1998".

7. En fase de seguimiento, el 1 de octubre de 2009, la Corte Constitucional para el período de Transición dispuso que el Consejo de la Judicatura, designe un funcionario para que, en el término de ocho días, presente un informe técnico en el que se determine si el señor registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil dio cumplimiento a lo establecido en la sentencia del caso 0003-08-IS.[1]

[1] El 29 de marzo de 2010, el funcionario designado por el Consejo de la Judicatura informó el cumplimiento de la sentencia impugnada, con base de los certificados 210-277 otorgado por el Registrador de la Propiedad encargado.

8. El 9 de septiembre de 2010, la Corte Constitucional para el período de Transición resolvió la destitución del cargo de registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil, toda vez que este no informó sobre el cumplimiento de la sentencia acusada. Además, dispuso que se designe a un registrador de la propiedad del cantón Guayaquil y se dé cumplimiento en el término de cinco días a la sentencia impugnada.

9. El 13 de octubre de 2010, el registrador de la propiedad de Guayaquil encargado informó el cumplimiento de la sentencia, para lo cual remitió el certificado Registral 1-2010-29866, emitido el 5 de octubre de 2010, donde consta inscrito en el Tomo único del libro de Propiedades de 1998, a fojas 144024 de fecha 26 de agosto de 1998, al inmueble de propiedad de la señora Fadua Aucar Daccach.[2]

1.4 Caso 546-2008-RA

10. El 29 de febrero de 2008 la actora interpuso acción de amparo ante el juez Quinto de lo Civil de Guayaquil en contra del registrador de la Propiedad del cantón de Guayaquil. En su demanda, solicitó que se deje sin efecto el acto administrativo contenido en los oficios RPG 4067-07; .4075-07; RPG-3329 SC y RPG-4067-07-VB en los cuales el registrador de la Propiedad informó al alcalde de Guayaquil la imposibilidad de extinguir el dominio de Jangers S.A. mientras no se encuentre en firme la inscripción del auto de adjudicación a favor de la actora.

11. El juez Quinto de lo Civil de Guayaquil aceptó la acción de amparo, declarando la nulidad de los oficios RPG 4067-07; 4075-07; RPG-3329 SC y RPG-4067-07-VB. En consecuencia, dispuso que se cumpla con las inscripciones ordenadas a nombre de la actora, de los bienes descritos en su demanda, así como en las escrituras de protocolización dentro del juicio 603-87 de remate de prenda dictada por el juez Séptimo de lo Civil de Guayaquil. Dispuso también que se respete la inscripción a su favor efectuada en el registro de la Propiedad de Guayaquil el 5 de agosto de 1992.[3] De esta decisión, el registrador de la propiedad del cantón Guayaquil interpuso recurso de apelación.

[2] En Sesión Ordinaria 043-O-2010-CC, la Corte Constitucional para el período de Transición, en Acta 042-O-2010-CC, dispuso que la fase de seguimiento de la sentencia 0003-08-IS retorne a la Secretaría Técnica Jurisdiccional.

[3] En la sentencia se declaró la nulidad de los oficios RPG 4067-07; .4075-07; RPG-3329 SC y RPG-4067-07-VB y dispuso que se cumpla con las inscripciones ordenadas a nombre de la actora y propietaria de los bienes descritos en su demanda como en las escrituras de protocolización dentro del juicios 603/87 de Remate de Prenda dictada por el Juez Séptimo de lo Civil de Guayaquil, respetando la inscripción a su favor efectuada en el Registro de la Propiedad de Guayaquil el 5 de agosto de 1992.

12. El 29 de julio de 2009, la primera Sala de la Corte Constitucional **confirmó** la resolución del juez Quinto de lo Civil de Guayaquil y dispuso devolver el expediente al juzgador para los fines previstos en la ley.

13. La accionante presentó acción de protección en contra del Registrador de la Propiedad de Guayaquil solicitando que declare la nulidad del acto administrativo de cancelación de la matrícula inmobiliaria número 232274 a favor de la compañía TARCOM que fue signada con el número 329-2011.

14. El 3 de mayo de 2011, el Juez Décimo Tercero de Garantías Penales del Guayas aceptó la demanda y dispuso la cancelación de dicha inscripción. TARCOM interpuso recurso de apelación.

15. El 19 de septiembre de 2011, la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas revocó la sentencia de primera instancia toda vez que considero que no se desprende una violación de derechos. La accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de esta decisión la causa fue signada con el número 2101-11-EP.

16. El 16 de marzo de 2016, la Corte Constitucional negó la acción extraordinaria de protección al considerar que no existió vulneración de derechos constitucionales.

1.5 Procedimiento ante la Corte Constitucional

17. El 2 de diciembre de 2019, Fadua Aucar Daccach ("**accionante**") presentó ante esta Corte una acción de incumplimiento respecto de las siguientes decisiones:

1. La Resolución número 180-95-CP, proferido por el Tribunal de Garantías Constitucionales, de 6 de septiembre de 1995;
2. La Resolución de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, de 7 de mayo de 1998, caso número 29-98-RA;
3. La Resolución de la Primera Sala de la Corte Constitucional para el período de Transición, de 29 de julio del 2009, caso número 0546-2008-RA;
4. Sentencia 001-09-SIS-CC, Caso número 003-08-IS, de 19 de mayo de 2009, de la Corte Constitucional para el período de Transición.

18. Mediante sorteo electrónico de 17 de febrero de 2022, se asignó la sustanciación de la causa 72-19-IS al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.[4] El 6 de marzo de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso y otorgo a la accionante el término de 5 días para que presente un informe actualizado sobre sus pretensiones en la presente causa, singularizando la sentencia constitucional objeto de la acción de incumplimiento.

2. Competencia

19. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador ("**CRE**") es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y los artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

3. Argumentos de los sujetos procesales

a. Fundamentos y pretensión de la accionante

20. La accionante señala:

> Pretendo lograr la eficacia de las sentencias inobservadas (…) Se trata (…) de exigir al Registro de la Propiedad y al actual Registrador de la Propiedad el cumplimiento integral (…) con lo dispuesto en varias sentencias proferidas por el (…) Tribunal de Garantías Constitucionales (…) ora de la Corte Constitucional para el Período de Transición, todas ellas direccionadas para que el Registrador de la Propiedad de Guayaquil, titular o delegado, depure la inscripción del Inmueble, atravesado por varias inscripciones ilegítimas, e informe, pues esta es su obligación, mediante certificado, acerca del dominio absoluto que tengo sobre el Inmueble (solar y edificación) de la Av. 9 de Octubre, entre Hurtado y Av. Quito, de la ciudad de Guayaquil, derivado de la inscripción incontrovertible, en el Registro de la Propiedad, (modo de perfeccionar la tradición de un Inmueble), del auto de adjudicación, en adelante AUTO DE ADJUDICACIÓN, dictado a mi favor (título de propiedad), por la entonces Jueza Séptima de lo Civil de Guayaquil, Abogada María Leonor Jiménez de Viteri, el 7 de junio de 1991, en el juicio de remate 603/87; mismo que, consignada la razón de la ejecutoria el 18 de diciembre de 1991, fue protocolizado, mediante escritura pública de 15 de junio de 1992, en la Notaría 29 de Cantón Guayaquil; e inscrito en el Registro de la Propiedad del Cantón Guayaquil, el 5 de agosto de 1992 e inscrito nuevamente el 26 de agosto de 1998, en cumplimiento de la sentencia 0001-09-SIC-CC, caso 0003-08-15 de 19 de mayo del 2009, publicada el 1° de junio del 2009 en el Suplemento del Registro Oficial 602.

21. También indica:

[4] El 17 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

> Todos estas Decisiones del Máximo Organismo de Control Constitucional tienen un denominador común: la defensa de mi derecho constitucional de propiedad sobre el inmueble de la Avenida 9 de Octubre, entre calle Hurtado y Avenida Quito, de la ciudad de Guayaquil; derecho de propiedad sobre este inmueble originado en Auto de Adjudicación inscrito en el Registro de la Propiedad; título inscrito éste que ha sido objeto de acciones y omisiones incurridas por Registradores de la Propiedad, Jueces, Conjueces y hasta por los Jueces de la Corte Constitucional...

22. Como pretensión, solicita:

> Ordenar al Registro y al Registrador de la Propiedad del Cantón Guayaquil, doctor IVOLE ZURITA ZAMBRANO, la restitución de la inscripción y de la matrícula inmobiliaria N°232274, a favor de la abogada FADUA AUCAR DACCACH, del Inmueble, situado en la Avenida 9 de Octubre, entre Avenida Quito y Hurtado, Código Catastral N°10-0001-001; Ordenar al Registro y al Registrador de la Propiedad del Cantón Guayaquil, la entrega, a la accionante y a cualquier persona que lo requiera, de certificados del Registro de la Propiedad del Cantón Guayaquil, en que se establezca, con claridad y precisión, que la abogada FADUA AUCAR DACCACH es la única propietaria del Inmueble, situado en la Avenida 9 de Octubre entre Avenida Quito y Hurtado, Código Catastral N°10-0001-001; Obligar al Registro y al Registrador de la Propiedad del Cantón Guayaquil a notificar a la Oficina de Catastros del Municipio de Guayaquil que el inmueble signado con el Código Catastral N°10-0001-001, pertenece exclusivamente a la abogada FADUA AUCAR DACCACH […] Recomendar al Consejo Nacional de la Judicatura para que organice un curso dirigido a los jueces ordinarios de todas instancias sobre las sentencias proferidas por la Corte Constitucional como precedentes jurídicamente obligatorios Destituir a los CONJUECES DE LA PRIMERA SALA DE LO PENAL Y TRÁNSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS. Destituir a la JUEZA DE LA UNIDAD NORTE 2 PENAL, GUAYAQUIL, GUAYAS, GUADALUPE MANRIQUE ROSSI Establecer la obligación solidaria de reparación indemnizatoria por los daños materiales y morales que me han irrogado los demandados, en los términos del artículo 18 de la LOGJCC, para lo cual la Corte Constitucional nombrará un perito para determinar la cuantía a pagarse.

b. Argumentos del Registro de la Propiedad del cantón Guayaquil

23. Ana María Ayala Robles, registradora de la Propiedad del cantón Guayaquil (E), mediante OFICIO: EPMRPG-DOR-2023-0154-OF, de 5 de julio de 2023, en lo principal, informó que lo dispuesto por la Corte Constitucional:

> quedó cumplida en virtud de la actuación registral cumplida el 5 de octubre de 2010, pues desde entonces la situación registral del inmueble identificado con el código catastral 10-0001-001 se mantuvo conforme al texto certificado enviado a la Corte Constitucional, hasta el 6 de mayo de 2011, todo lo cual consta expuesto en el ACÁPITE II letra d). Asiento registral número 17360 de fecha 26 de octubre de 2009, repertorio 29969, que consta en el certificado de Historia de Dominio número 18. c) Que a partir del 6 de mayo de 2011 constan

otras actuaciones registrales cumplidas en virtud de órdenes emitidas por los jueces competentes dentro de la acción de protección y acción extraordinaria de protección planteadas por la abogada Fadua Aucar Daccach., todo lo cual consta en el acápite III letras a), b), c) y d). d) También constan los determinados los asientos (sic) registrales que constituyen el gravamen real inmobiliario de litis pendente (sic), así como sus cancelaciones, según consta en el acápite IV.

4. Sentencias cuyo cumplimiento se exige

24. La accionante alega como incumplidos los siguientes fallos:

24.1 La sentencia 180-95-CP, dictada por el Tribunal de Garantías Constitucionales, el 6 de septiembre de 1995, que dispuso:

> Aceptar la queja presentada por la abogada FADUA AUCAR viuda de Nogales en contra de los Conjueces de la Corte Superior de Guayaquil; y por lo tanto declarar la inconstitucionalidad de los actos de mayo de 1992 y de 11 de octubre de 1994 y observar a los referidos Ministros Jueces.

24.2 La resolución de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, de 7 de mayo de 1998, caso 29-98-RA, que dispuso:

> Revocar lo resuelto por el inferior (Cuarta Sala de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil), por carecer de fundamento y por implicar un desconocimiento de lo que es la Constitución y de las facultades del Tribunal Constitucional, como máximo órgano de control constitucional. Consecuentemente debe cumplirse y sin dilación alguna, so pena de desacato, la resolución 180-95-CP, debiendo el Presidente de la Primera Sala de la Corte Superior de Guayaquil, devolver de inmediato el juicio 190-87, al Juzgado Séptimo de lo Civil del Guayas, a fin de que el Juez cumpla y haga cumplir los resuelto por el superior, sobre la base de que fueron declarados inconstitucionales los actos de 5 de mayo de 1992 y 11 de octubre de 1994 (que nulito el proceso desde fojas 603, ordenando la cancelación de la inscripción del AUTO DE ADJUDICACIÓN); acto este último que no causa efecto jurídico alguno; y, consecuentemente no tiene valor la providencia que anuló el proceso desde fojas 603, por carecer de competencia.

24.3 La sentencia 001-09-SIS-CC, caso 003-08-IS, de 19 de mayo de 2009, de la Corte Constitucional para el período de Transición que ordenó:

> 1. Aceptar parcialmente la demanda propuesta por la Abogada FADUA AUCAR DACCACH, declarando el incumplimiento de la Resolución Constitucional 29-98-RA del 07 de mayo de 1998 a las 09H00, por parte del señor Registrador de la Propiedad de Guayaquil.
> 2. Ordenar que el Registrador de la Propiedad del Cantón Guayaquil, Abogado CARLOS FERNANDO TAMAYO RIGAIL, en el término de tres días contados a partir de la

publicación de la presente sentencia en el Registro Oficial, cumpla con lo dispuesto por el Ex Tribunal Constitucional mediante Resolución 29-98-RA del 7 de mayo de 1998, e informe a este organismo de dicho cumplimiento una vez fenecido el término concedido, bajo prevención de destitución conforme al o prescrito en el numeral 4 del artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador.

24.4 La Resolución de la Primera Sala de la Corte Constitucional para el período de Transición, de 29 de julio del 2009, caso 0546-2008-RA que ordenó:

1. Confirmar la Resolución del Juez inferior; y, por consiguiente: conceder la acción de amparo presentado por FADUA AUCAR DACCACH;
2. Devolver el expediente al Juez de instancia para los fines previstos en la ley.

5. Cuestión Previa

25. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento, la Corte debe determinar, en primer lugar, si en el presente caso se debieron cumplir con los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC y desarrollados en la sentencia 103-21-IS/22, esto es, el requerimiento previo, el plazo razonable y la negativa tácita o expresa del juez, previo a presentar la presente garantía directamente ante la Corte Constitucional.[5]

26. Según el escrito de 6 de julio de 2023, remitido por el Juez de la Unidad Judicial Civil del cantón Guayaquil, el presente caso, por su antigüedad, no tiene asignado un juez ejecutor de las decisiones 180-95-CP expedida por el Tribunal de Garantías Constitucionales, resolución 29-98-RA expedida por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional y 546-2008-RA expedida por la primera Sala de la Corte Constitucional para el período de Transición. De allí, deviene en improcedente solicitar el requerimiento previo al juez ejecutor, cuando el caso no había sido asignado a ninguna judicatura ejecutora no atribuible a su responsabilidad. Por ello, dadas las circunstancias del caso en concreto que refieren a varias decisiones dictadas por esta Magistratura, la Corte pasará a revisar el fondo del incumplimiento alegado.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

27. En el caso concreto, la accionante alega que las resoluciones 180-95-CP, 29-98-RA, 546-2008-RA y la sentencia 001-09-SIS-CC ("**decisiones demandadas**") no han sido cumplidas integralmente. Con base en este cargo y considerando que la acción de

[5] En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que "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"

incumplimiento tiene por objeto la verificación del cumplimiento integral de una sentencia o dictamen constitucional, se plantea el siguiente problema jurídico:

6.1 Problema jurídico: ¿Las sentencias constitucionales demandadas han sido cumplidas integralmente?

28. Para resolver el problema jurídico, la Corte sostendrá que la sentencias 180-95-CP, -29-98-RA, 001-09-SIS-CC y la sentencia 546-2008-RA están cumplidas, al verificarse la información contenida en el expediente constitucional y de la información remitida por el registrador de la Propiedad de Guayaquil donde consta la inscripción del título de adjudicación a favor de la accionante conforme lo dispuesto en las decisiones demandadas.

29. En primer lugar, cabe anotar que la Corte Constitucional en período de Transición ya se pronunció en la sentencia 001-09-SIS-CC respecto al cumplimiento de la sentencia 29-98-RA de 7 de mayo de 1998, dictada por el Tribunal Constitucional, la que a su vez ordenó cumplir la resolución 180-95-CP, dictada por el Tribunal de Garantías Constitucionales el 6 de septiembre de 1995. En dichas sentencias, la Corte resolvió

> 180-95-CP Aceptar la queja presentada por la abogada FADUA AUCAR viuda de Nogales en contra de los Conjueces de la Corte Superior de Guayaquil; y por lo tanto declarar la inconstitucionalidad de los actos de mayo de 1992 y de 11 de octubre de 1994 y observar a los referidos Ministros Jueces.
>
> 29-98-RA […] Ordenar que el Registrador de la Propiedad del Cantón Guayaquil, Abogado CARLOS FERNANDO TAMAYO RIGAIL, en el término de tres días contados a partir de la publicación de la presente sentencia en el Registro Oficial, cumpla con lo dispuesto por el Ex Tribunal Constitucional mediante Resolución 29-98-RA del 7 de mayo de 1998, e informe a este organismo de dicho cumplimiento una vez fenecido el término concedido, bajo prevención de destitución conforme al o prescrito en el numeral 4 del artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador.

30. Esta Corte, observa de los recaudos procesales, que consta el oficio de 13 de octubre de 2010 (párr. 11) remitido por el registrador de la propiedad de ese tiempo, quien informó el cumplimiento de la sentencia.[6] El registrador remitió el certificado Registral 1-2010-29866 emitido el 5 de octubre de 2010, donde consta inscrito en el Tomo único del libro de Propiedades de 1998, a fojas 144024 de fecha 26 de agosto de 1998, al inmueble de propiedad de la señora Fadua Aucar Daccach. Asimismo, esta información es avalada por el Registro de la Propiedad de Guayaquil en el informe remitido a esta Magistratura.

[6] Expediente Constitucional fojas 1351, 1352, 1353,1354 y 1355.

31. Con relación a la resolución 0546-2008-RA dictada el 29 de julio de 2009 por la Primera Sala de la Corte Constitucional para el período de Transición, dentro del recurso de apelación caso 0546-2008-RA, de conformidad a lo informado por el registro de la Propiedad, esta quedó solventada en virtud de la actuación registral cumplida el 5 de octubre de 2010, pues quedó establecida la situación del inmueble identificado con el código catastral 10-0001-001 conforme al texto certificado enviado a la Corte Constitucional, en virtud de la inscripción del auto de adjudicación a favor de Fadua Aucar Daccach.

32. De todo lo expuesto, se evidencia, que las decisiones cuyo cumplimiento se demandan fueron cumplidas, sin perjuicio de que posteriormente hubo decisiones derivadas de procesos judiciales interpuestos incluso por la misma accionante que modificaron lo resuelto anteriormente, sin que esto corresponda ser analizado a través de acción de incumplimiento.

7. Consideraciones Adicionales

33. Revisada integralmente la demanda, se observa que las pretensiones de la accionante están orientadas, a que a través de acción de incumplimiento se reconozca a su favor la propiedad de un bien inmueble ubicado en la ciudad de Guayaquil, se deje sin efecto la sentencia de segunda instancia dentro dela acción de protección 329-2011 y la sentencia de la Corte Constitucional en el caso 2101-11-EP , así la accionante señala en su demanda "persigo que se me reconozca "*urbi et orbi*" la propiedad absoluta sobre el inmueble de la Calle 9 de Octubre, entre Avenida Quito y Hurtado, de la ciudad de Guayaquil, para lo cual es preciso que en el Registro de la Propiedad conste que la accionante es titular indubitable y única de la matrícula inmobiliaria 232274 y que se anulen las inscripciones de la compra venta del inmueble entre JANGERS S.A., como vendedora, y TARCOM S.A., como compradora, y la que hace constar a TARCOM S.A. como titular de la citada matrícula inmobiliaria."

34. Al respecto, esta Corte en sentencia 011-16-SIS-CC, emitida dentro del caso 0024-10-IS, expuso:

> La competencia de la Corte Constitucional en las acciones de incumplimiento de sentencias constitucionales se limita a hacer cumplir lo dictado por: i) Los jueces ordinarios en materia de garantías jurisdiccionales en sentencias ejecutoriadas, ii) Las emitidas por esta Corte, y iii) Los fallos del ex Tribunal Constitucional....

35. En este sentido, mediante acción de incumplimiento de sentencia y dictamen constitucional, la Corte no puede entrar a analizar el asunto de fondo sobre la propiedad del bien inmueble reclamado por la accionante en las distintas instancias judiciales, por cuanto el mismo fue analizado y resuelto en su momento por los jueces con competencia para ello y porque además, en el ordenamiento jurídico constitucional existen otras garantías jurisdiccionales idóneas para examinar si en las decisiones emitidas en dicha materia, se ha vulnerado o no algún derecho constitucional.[7]

36. Adicionalmente, esta Magistratura observa que en el caso *subjudice* lo que la accionante busca a través de la acción de incumplimiento es la declaración de un derecho, circunstancia que obedece a una naturaleza de legalidad, ajena a la esfera constitucional y menos aún al objeto de esta garantía constitucional.

37. En este sentido ya se pronunció la Corte Constitucional en la acción extraordinaria 2101-11-EP presentada por la accionante con la que impugnó la sentencia de mayoría dictada el 19 de septiembre de 2011 por los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del recurso de apelación 0329-2011 de segunda instancia desfavorable a sus intereses de la accionante. Así, señaló:

> De todo lo expuesto se colige que la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justica del Guayas, lejos de vulnerar la seguridad jurídica, la garantiza a plenitud puesto que se trata de un asunto que tiene litispendencia en la justicia ordinaria, en específico un juicio reivindicatorio sobre el mismo bien inmueble, dejando expuesta la naturaleza legal de la pretensión ya que la accionante buscó la declaratoria de un derecho de propiedad a través de una acción constitucional. Consecuentemente, la Sala aplicó normativa clara, previa y pública que regula la procedencia de la acción de protección garantizando así la seguridad jurídica. [Entonces]correspondería conocer a los mismos jueces o quienes estén en tales actividades las impugnaciones de la actora en las vías civiles correspondientes, por ser cuestiones de carácter legal y no constitucional, siendo evidente que la legitimada activa equivocó la vía de impugnación y que ello también lo indicaron en la sentencia dictada por los jueces impugnados, lo que demuestra una vez más, que la pretensión de la legitimada activa es que mediante la justicia constitucional se conozcan temas de orden legal, que claramente la misma justicia constitucional señala su improcedencia, por lo tanto no se evidencia la vulneración de los derechos constitucionales.

38. De lo que se observa, la Corte Constitucional ya en la sentencia 0001-09-SIS-CC se ha pronunciado sobre las pretensiones de la accionante respecto de la propiedad del bien inmueble, concluyendo que dichas pretensiones fueron negadas mediante sentencia y tienen valor de cosa juzgada jurisdiccional con lo cual se determinó que no son objeto de conocimiento por esta Magistratura. Sin embargo, la accionante nuevamente acude con

[7] CCE, sentencia 011-16-SIS-CC, 22 de marzo de 2016

una acción de incumplimiento de sentencia, pretendiendo que esta Magistratura se vuelva a pronunciar sobre el mismo asunto, sin observar que la justicia constitucional está impedida debido a decisiones previas y a que sus pretensiones se centran en resolver divergencias de carácter estrictamente patrimonial que deben ser ventilados por la justicia ordinaria. Además, la acción de incumplimiento no es una garantía para determinar la corrección de una decisión.

39. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que no prospera la solicitud de la accionante referente al incumplimiento de las decisiones demandadas y que se reconozca a su favor la propiedad de un bien inmueble ubicado en la ciudad de Guayaquil, pues se ha verificado que estas decisiones fueron cumplidas en su momento, y no es competencia de la Corte Constitucional resolver asuntos propios de la justicia ordinaria. En consecuencia, se desestima la acción de incumplimiento.

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. Desestimar la acción de incumplimiento 72-19-IS.

2. Llamar la atención a la accionante por usar de forma indebida la acción de incumplimiento para lograr la declaración de un derecho.

3. Notifíquese, devuélvase el expediente al juzgado de origen y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 20 de junio de 2024, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones; la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo no consigna su voto en virtud de su excusa presentada en esta causa, la misma que fue aprobada en esta sesión.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

007219IS-6e140

Caso Nro. 0072-19-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 166-22-IS/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 16 de mayo de 2024

CASO 166-22-IS

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

SENTENCIA 166-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento presentada respecto de la sentencia de 30 de septiembre de 2021, emitida por la Sala Especializada Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Manabí en el marco de una acción de protección, al verificar que la entidad accionada ha incumplido parcialmente la segunda medida de reparación y de forma defectuosa por tardía la tercera medida de reparación.

1. Antecedentes procesales

1.1. Sobre la acción de protección

1. El 10 de diciembre de 2020, Marco Antonio Franco Parrales ("**accionante**") presentó una acción de protección contra el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Puerto López ("**GAD Puerto López**" o "**entidad accionada**") debido a que la entidad no habría realizado los trámites correspondientes para que el accionante pueda acogerse a su jubilación por edad avanzada, pese a tener este derecho.[1] El proceso fue signado con el número 13U01-2020-00210.[2]

2. El 9 de abril de 2021, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puerto López, provincia de Manabí ("**Unidad Judicial**"), declaró improcedente la acción de protección, por considerar que no era la vía adecuada para el asunto reclamado, cuando

[1] Es importante diferenciar la jubilación por edad avanzada, regulada en el artículo 188 de la Ley de Seguridad Social, de la jubilación obligatoria, referida en el último inciso del artículo 81 de la Ley Orgánica del Servicio Público. Esto en virtud de que, en la acción de protección, el accionante solicitó acceder a su jubilación por edad avanzada y que el GAD pague las obligaciones relacionadas a dicha jubilación.
[2] En la acción de protección, el accionante indicó que ha sido servidor público del GAD Puerto López desde el 1 de junio de 1998, ha cumplido 71 años y cuenta con más de 120 aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ("**IESS**"), por lo que, el 9 de septiembre de 2019 ingresó una petición a la entidad para que inicien los trámites para que pueda acogerse a su jubilación. Señaló que la respuesta del GAD Puerto López fue indicarle que se realizaría la planificación de su jubilación cuando se cuente con la disponibilidad económica. Además, mencionó que, pese a la respuesta del GAD Puerto López, intentó hacer el trámite para acogerse a la jubilación directamente con el IESS, e incluso pagó las planillas pendientes por su propia cuenta, pero no pudo conseguirlo porque su "patrono no lo colocó como cesante" y tenía obligaciones pendientes por saldar.

bien se podría contar con la asistencia de las "autoridades laborales o civiles". Sobre esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación.

3. El 30 de septiembre de 2021, la Sala Especializada Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí ("**Sala Provincial**"), aceptó la apelación y revocó la sentencia subida en grado. En su análisis, la Sala Provincial concluyó que se violaron los derechos constitucionales a la jubilación y a la atención prioritaria y especializada del accionante.[3]

4. El 5 de octubre de 2021, el accionante solicitó la aclaración y ampliación de la sentencia. Pedido que fue negado el 18 de noviembre de 2021.

5. El 24 de noviembre de 2021, la Sala Provincial remitió el proceso a la Unidad Judicial para continuar con el cumplimiento de la sentencia.

1.2. Procedimiento de ejecución

6. El 1, 13 y 27 de diciembre de 2021, y el 4 y 18 de enero de 2022, el accionante solicitó a la Unidad Judicial el cumplimiento de la sentencia de 30 de septiembre de 2021. El 19 de enero de 2022, la Unidad Judicial moduló de oficio la sentencia y dispuso que el GAD Puerto López proceda con el trámite de jubilación del accionante en el plazo máximo de 20 días.[4]

7. El 22 de febrero de 2022, la Unidad Judicial dispuso que: i) se indique a la Defensoría del Pueblo que deberá comparecer al proceso y realizar un informe de cumplimiento de la sentencia; ii) el GAD Puerto López remita, en 5 días, un informe de cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia; y que, iii) la actuaria del despacho siente razón indicando cuántos días han pasado desde que el GAD Puerto López recibió los oficios en los que se le comunicó lo que debe cumplir.

---

[3] La Sala estimó que es "por demás violatorio que por la falta de planificación" del GAD Puerto López el accionante no pueda acogerse "a la jubilación obligatoria", cuando esta es un derecho irrenunciable. Como medidas de reparación, dispuso al GAD Puerto López: i) realizar inmediatamente el trámite respectivo para que el accionante acceda a la jubilación obligatoria a la que tiene derecho; ii) ponerse al día, a través del departamento de Talento Humano, en el cumplimiento de las obligaciones relativas a la planificación de los procesos de jubilación en el plazo máximo de 8 días desde la notificación; y, iii) difundir el contenido de la sentencia a todos sus servidores y se publique en el portal web institucional durante 8 días.

[4] La Unidad Judicial indicó que, al aceptarse al recurso de apelación, no se "impuso término o plazo para que se cumpla con la orden" y, en vista de ello, moduló de oficio la sentencia "con el fin de garantizar certeza y asegurar el cumplimiento de lo resuelto".

8. El 23 de febrero de 2022, la Defensoría del Pueblo presentó su informe de cumplimiento.[5]

9. Mediante auto de 29 de marzo de 2022, la Unidad Judicial señaló que el GAD Puerto López no ha cumplido con la sentencia de 30 de septiembre de 2021 ni con el auto de 19 de enero de 2022. Por ello, dispuso que: i) la Defensoría del Pueblo remita un informe pormenorizado sobre el cumplimiento integral o no de la sentencia antes referida y un informe sobre la situación laboral del accionante; y que, ii) el IESS remita un informe en el que indique si el accionante ya se acogió a la jubilación o, en su defecto, detalle qué inconvenientes legales existen para ello.

10. El 14 de abril de 2022, la Defensoría del Pueblo volvió a remitir el mismo informe de cumplimiento que había presentado el 23 de febrero de 2022. Por su parte, el 28 de abril de 2022, el IESS indicó que el accionante "no tiene generada solicitud por Jubilación" (sic) y que el bloqueo que presenta en la presolicitud corresponde a un "préstamo en Mora" (sic).

11. El 18 de mayo de 2022, la Unidad Judicial indicó que, previo a imponer las sanciones al GAD Puerto López, se verifique por parte del accionante que la imposibilidad de dar trámite a la jubilación es por causas imputables a la entidad obligada.

12. Mediante escrito de 25 de mayo de 2022, el accionante indicó a la Unidad Judicial que desde abril de 2022 consta como jubilado en el IESS, por acciones tomadas tanto por su parte como por la institución accionada. Sin embargo, manifestó que aún se encuentra pendiente el "pago de la compensación o indemnización por jubilación que tuvo que ser planificada en su momento", por lo que, solicitó que se continúe con la ejecución de la sentencia.

13. El 1 de junio de 2022, la Unidad Judicial insistió al GAD Puerto López a fin de que remita la información del cumplimiento de lo dispuesto mediante auto de 19 de enero de 2022 y le previno que, de constatar el incumplimiento, procederá a elevar la causa a la Corte Constitucional.

14. El 10 de junio de 2022, el accionante solicitó nuevamente que se cumpla íntegramente con lo dispuesto en la sentencia de 30 de septiembre de 2021. En atención de lo anterior, el 22 de junio de 2022, la Unidad Judicial señaló que el GAD Puerto López ha actuado

[5] En su informe, la Defensoría indicó que el 14 de febrero de 2022 mantuvo una conversación con las autoridades del GAD Puerto López, en la cual "se comprometieron a resolver el problema de la manera más rápida" y manifestaron que pretenden firmar un acuerdo con el accionante.

con desacato y no ha mostrado voluntad para cumplir lo dispuesto en la sentencia de 30 de septiembre de 2021. Por ello, impuso una multa compulsiva diaria de USD $300 al Alcalde y al Procurador Síndico del Municipio, para que la paguen conjuntamente hasta que se demuestre que se ha cumplido íntegramente con la sentencia. Además, la Unidad Judicial dispuso remitir copias certificadas del expediente a la Fiscalía Provincial de Manabí, a fin de que inicie una investigación por el delito contenido en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal.[6]

15. Mediante escritos de 27 y 29 de junio de 2022, el accionante solicitó que se incluya en la multa compulsiva al Director Financiero y al Tesorero del GAD Puerto López, por ser los encargados de los pagos. Así, el 29 de junio de 2022, la Unidad Judicial determinó que dicho pedido es procedente, por lo que, la multa se extendió al Director Financiero y al Tesorero Municipal de la entidad accionada.

16. El 2 de agosto de 2022, el accionante presentó ante la Unidad Judicial una acción de incumplimiento y le solicitó a la Unidad Judicial atender su petición conforme a lo establecido en los artículos 163 y 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

17. El 16, 22 y 24 de agosto de 2022, el accionante insistió a la Unidad Judicial para que dé trámite a su acción de incumplimiento sin dilaciones.

18. El 30 de agosto de 2022, el juez de la Unidad Judicial se excusó de continuar a cargo del conocimiento de la causa, con base en el numeral 11 del artículo 22 del Código Orgánico General de Procesos ("**COGEP**"), debido a que, supuestamente, el 25 de julio de 2022 fue "abordado por el profesional que patrocina la acción constitucional", quien habría emitido "expresiones en descrédito" en su contra.

19. Ante ello, el 31 de agosto de 2022, el accionante expresó su desacuerdo, solicitó la revocatoria del auto y conminó a la Unidad Judicial a continuar con el trámite de la causa, indicando que "han transcurrido aproximadamente 330 días" sin que se cumpla con la sentencia.

20. El 31 de agosto de 2022, la Unidad Judicial negó la petición de revocatoria por considerarla improcedente y dispuso que se realice el procedimiento de sorteo con el fin

[6] COIP, artículo 282: "Incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.- La persona que incumpla órdenes, prohibiciones específicas o legalmente debidas, dirigidas a ella por autoridad competente en el marco de sus facultades legales, será sancionada con una pena privativa de libertad de uno a tres años".

de que un nuevo operador de justicia avoque conocimiento de la causa y resuelva lo que considere oportuno.

21. El 14 de septiembre de 2022, la secretaria de la Unidad Judicial solicitó que se canalice la habilitación del "sorteo prioridad en razón de la excusa presentada por el juez Hermes Zambrano Oñate dentro de la causa 13U01-2020-00210".

22. El 16 de septiembre de 2022, el juez de Garantías Penales del cantón Jipijapa avocó conocimiento de la solicitud de excusa antes referida y negó la misma por considerar que el juez no demostró una razón suficiente para separarse del conocimiento de la causa. Por lo tanto, dispuso que se devuelva el expediente al juzgado de origen y se continúe con la tramitación de la causa.

23. El 29 de septiembre de 2022, el accionante solicitó que se atiendan los escritos que ingresó antes de la emisión del auto en el cual la Unidad Judicial se excusó de continuar con la causa. En atención de aquello, el 20 de octubre de 2022, la secretaria puso en conocimiento de la nueva jueza de la Unidad Judicial el proceso y le indicó que existe un escrito pendiente por atender.[7]

24. El 1 de noviembre de 2022, el accionante solicitó nuevamente a la Unidad Judicial que se atiendan sus escritos. Por ello, el 25 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial dispuso que se incorporen al expediente los escritos presentados por el accionante.

25. El 28 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial emitió el correspondiente informe sobre la causa y dispuso que se remita el expediente junto con dicho informe a la Corte Constitucional, con la finalidad de que se tramite la acción de incumplimiento presentada por el accionante.[8]

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

26. El 30 de agosto de 2022, el accionante presentó directamente ante la Corte Constitucional la acción de incumplimiento que planteó el 2 de agosto de 2022 ante la Unidad Judicial. Por sorteo electrónico realizado el mismo día, la causa fue signada con el número 166-22-IS y su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

[7] En el auto de 20 de octubre de 2022, la secretaria indica que, a esa fecha, el juez titular de la Unidad Judicial se encontraba como juez temporal del Tribunal Contencioso Administrativo en la ciudad de Portoviejo.
[8] En el auto, la nueva jueza recalcó que asumió el despacho el 10 de noviembre de 2022.

27. El 4 de enero de 2023, mediante oficio número 01042-2022-UJMPL, ingresaron a la Corte Constitucional las piezas del proceso 13U01-2020-00210 y el informe realizado por la Unidad Judicial.

28. El 7 de febrero de 2023, el accionante indicó que, hasta la fecha, la entidad accionada no había cumplido con la sentencia de 30 de septiembre de 2021 y solicitó la priorización de la causa en razón de que pertenece a un grupo de atención prioritaria, de conformidad con el artículo 35 de la Constitución. Pedido en el que insistió el 13 de marzo de 2024.

29. El 1 de abril de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó a los sujetos procesales pronunciarse sobre el informe presentado por la Unidad Judicial.[9]

2. Competencia

30. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución, 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. Decisión cuyo cumplimiento se discute

31. Tal como se desprende de los antecedentes del caso, la decisión cuyo cumplimiento se discute es la sentencia de 30 de septiembre de 2021, emitida por la Sala Provincial en la acción de protección 13U01-2020-00210, en la que se dispuso lo siguiente:

> I) Disponer que el Gobierno Autónomo descentralizado Municipal del Cantón Puerto López, procede (sic) de manera inmediata a dar el tramite (sic) respectivo para que el accionante acceda a la jubilación obligatoria a la que tiene derecho, en función de que, si no estaba planificado para el año 2020, debe estarlo para el año 2021; II) Disponer Que (sic) el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Puerto López a través del Departamento de Talento Humanos, de manera inmediata si no está la planificación de los procesos de Jubilación (sic), se ponga al día en el cumplimiento de las obligaciones relativas a estos procesos, en el plazo máximo de 8 días contados desde la notificación; y, si la misma se encuentra planificada se proceda con el trámite de la jubilación del accionante ; III.-Como medida de no repetición se dispone que la entidad accionada difunda el contenido de la presente sentencia a todos sus servidores públicos y publique la presente sentencia en su portal web institucional por el término de 8 días (sic).

[9] Con este auto se notificó a la Unidad Judicial, a la Sala Provincial, al GAD Puerto López, a la Procuraduría General del Estado, al IESS y al accionante.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

32. En su demanda, el accionante indica que fue servidor público del GAD Puerto López desde el 1 de junio de 1998 hasta el 18 de marzo de 2021. Narra que, el 9 de septiembre de 2019, ingresó una petición ante el GAD Puerto López para que se realicen los trámites correspondientes para acceder a su jubilación, pese a que la entidad tenía que realizarlo de oficio conforme a las directrices del Ministerio del Trabajo. Señala que la respuesta de la entidad fue que "se planificará su jubilación cuando se cuente con la disponibilidad económica respectiva".

33. El accionante menciona que, en razón de lo anterior, presentó una acción de protección, la cual se rechazó en primera instancia, pero se aceptó en segunda instancia. Sobre la sentencia de segunda instancia, recalca que en ella se dispuso realizar inmediatamente el trámite respectivo para que pueda acceder a la jubilación obligatoria y que el GAD Puerto López se ponga al día en el cumplimiento de las obligaciones relativas a los procesos de jubilación. Sin embargo, enfatiza que el GAD Puerto López no ha dado cumplimiento en su totalidad.

34. Añade que, al constatar que la Unidad Judicial "agotó todas sus facultades legales para cumplir con la sentencia", planteó una acción de incumplimiento y solicitó que se remita el expediente del caso a la Corte Constitucional para garantizar sus derechos constitucionales, puesto que pertenece a un grupo de atención prioritaria.

4.2. Argumentos de la Unidad Judicial

35. Mediante oficio ingresado el 4 de enero de 2023 a la Corte Constitucional, la Unidad Judicial narró los antecedentes procesales y los esfuerzos emprendidos para que se cumpla la sentencia de 30 de septiembre de 2021, e indicó que "de los recaudos procesales constantes, no se visualiza que la sentencia […] haya sido ejecutada de manera íntegra". Razón por la cual dispuso que se remita el expediente a la Corte Constitucional para que se tramite la acción de incumplimiento.

4.3. Argumentos de la Sala Provincial

36. Pese a haberse solicitado mediante auto de 1 de abril de 2024, la Sala Provincial no presentó ninguna observación al informe remitido por la Unidad Judicial.

4.4. Argumentos del GAD Puerto López

37. El 23 de abril de 2024, el GAD Puerto López mencionó los esfuerzos realizados para el cumplimiento de la sentencia. Al respecto, indicó que el accionante consta en el registro de pensionistas del Seguro General Obligatorio desde abril de 2021 y que la sentencia se difundió a los correos electrónicos de los servidores de la institución el 12 de septiembre de 2022.

38. Sobre la medida correspondiente al pago de las obligaciones relacionadas con el proceso de jubilación del accionante, la entidad accionada refirió a varios memorandos que evidenciarían las gestiones realizadas para cumplir con dicha medida e indicó que, con ello, dan a conocer el "cumplimiento parcial de la sentencia".

39. Para finalizar, indicó que la presente administración inició funciones el 14 de mayo de 2023 y recibió una institución con "muchas deudas y obligaciones pendientes". Además, recalcó que, a pesar de que "el gobierno central no les transfiere las asignaciones correspondientes", se ha dado cumplimiento parcial a lo dispuesto en la sentencia.

4.5. Argumentos del IESS

40. Mediante escrito ingresado el 4 de abril de 2024, el IESS indicó que:

> [E]l hoy accionante señor Marco Antonio Franco Parrales se encuentra jubilado **desde el mes de febrero del año 2022**, conforme lo ha certificado el departamento de pensiones del IESS; particular que el IESS informa a su autoridad para los fines pertinentes; dejando aclarado que a mi representada no se le dispuso el cumplimiento de la medida de reparación alguna; no obstante, se informa sobre este particular basados en los principios de buena fe y lealtad procesal.

5. Cuestión previa

41. La Corte Constitucional ha establecido que, para conocer una acción de incumplimiento y asumir, de forma excepcional, la competencia para ejecutar una sentencia constitucional, se deben cumplir con los requisitos de procedibilidad previstos en la LOGJCC.[10] Por ello, previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción de

[10] En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte determinó que "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".

incumplimiento, es necesario verificar si en el caso bajo análisis se han cumplido los requisitos exigidos por la ley para hacerlo.

42. Conforme a lo indicado en los párrafos 16, 17, 18 y 26 *supra*, el accionante presentó la acción de incumplimiento analizada directamente ante la Corte Constitucional. En este supuesto, la Corte ha establecido que se tienen que cumplir los siguientes requisitos:[11]

i. La persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez o jueza ejecutora, quién tiene amplias facultades legales para garantizar su ejecución, previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. No puede requerir la remisión del expediente a la Corte de forma inmediata.

ii. La persona afectada debe solicitar al juez o jueza ejecutora que remita el expediente del proceso a la Corte Constitucional, junto con un informe en el que se argumenten las razones del incumplimiento y se justifiquen los impedimentos para ejecutar la decisión.

iii. La petición a la autoridad judicial encargada de la ejecución debe haber ocurrido luego del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.

iv. En caso de que la autoridad judicial se rehuse a hacerlo o envíe lo requerido de forma tardía,[12] la persona afectada puede ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional.

43. Al respecto, en este caso se evidencia que:

i. El accionante insistió en repetidas ocasiones para que se cumpla con la sentencia emitida por la Sala Provincial (párrs. 6, 12, 14 y 15 *supra*).

ii. El 2 de agosto de 2022, el accionante presentó una acción de incumplimiento ante la Unidad judicial y requirió que se remita el expediente junto al respectivo informe

[11] CCE, sentencia 41-21-IS/24, 21 de marzo de 2024, párr. 38; y, sentencia 206-22-IS/24, 21 de febrero de 2024, párr. 27.
[12] LOGJCC, artículo 164 numeral 2: "(…) 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".

a la Corte Constitucional. Pedido en el que insistió el 16, 22 y 24 de agosto de 2022 (párrs. 16, 17 *supra*).

iii. Entre la emisión de la sentencia y el requerimiento realizado por el accionante pasaron 10 meses y 3 días. Durante ese tiempo, la Unidad Judicial realizó los esfuerzos narrados en los párrafos 6, 7, 9, 13, 14 y 15 *supra* para el cumplimiento de la sentencia. Pese a ello, la misma no se ha cumplido integralmente.

iv. El 30 de agosto de 2022, transcurridos 19 días hábiles desde que presentó la acción de incumplimiento ante la Unidad Judicial, en vista de que no se remitieron ni el expediente ni el informe hasta la fecha, el accionante presentó directamente su acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional (párr. 26 *supra*).

44. Por lo expuesto, se verifica que en el presente caso se cumplen los requisitos exigidos para que la Corte se pronuncie sobre el fondo de la acción de incumplimiento. Por lo tanto, corresponde analizar si se produjo o no el incumplimiento alegado.

6. Planteamiento del problema jurídico

45. Para tratar los cargos presentados por el accionante sobre el supuesto incumplimiento de la sentencia de 30 de septiembre de 2021, emitida por la Sala Provincial en la acción de protección 13U01-2020-00210, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: **¿El GAD Puerto López cumplió todas las medidas dispuestas por la Sala Provincial en la sentencia de 30 de septiembre de 2021?**

7. Resolución del problema jurídico

7.1. ¿El GAD Puerto López cumplió todas las medidas dispuestas por la Sala Provincial en la sentencia de 30 de septiembre de 2021?

46. Como se evidencia en el párrafo 31 *supra*, en la sentencia de 30 de septiembre de 2021, la Sala Provincial dispuso al GAD Puerto López que cumpla tres medidas de reparación desde la notificación de la sentencia: i) que realice inmediatamente el trámite respectivo para que el accionante acceda a la jubilación obligatoria a la que tiene derecho; ii) que, a través del departamento de Talento Humano, se ponga al día en el cumplimiento de las obligaciones relativas a la planificación de los procesos de jubilación en el plazo máximo de 8 días desde la notificación; y, iii) que difunda el contenido de la sentencia a todos sus servidores y se publique en el portal web institucional durante 8 días.

47. Acerca de la primera medida de reparación, se debe considerar que, el 19 de enero de 2022, la Unidad Judicial moduló la sentencia y dispuso al GAD Puerto López cumplir con el primer punto de la sentencia en 20 días, tal como se indicó en el párrafo 6 *supra*. Al respecto, de la documentación aportada por la entidad accionada,[13] el IESS[14] y lo mencionado por el propio accionante,[15] se evidencia que se encuentra jubilado desde febrero de 2022. Por lo tanto, se verifica que el primer punto de la sentencia sí se cumplió por parte de la entidad accionada, incluso 4 meses antes de que se presente la acción de incumplimiento.

48. Respecto a la segunda medida, que consiste en el pago de las obligaciones relacionadas con la planificación del proceso de jubilación del accionante, de la información remitida por el GAD Puerto López se evidencia que,[16] por una parte, debía al accionante la cantidad de USD $203.22 por concepto de "LIQUIDACIÓN DE HABERES CON VISTO BUENO SEGÚN INFORME DE TALENTO HUMANO CON MEMORANDUM No. UATH-MBAS-2021-476, VISTO BUENO No. 299564/2021 Y LA AUTORIZACIÓN DE PAGO CON ORDEN No. GADMCPL-ALC-137-2021 POR EL SR. ALCALDE PARA SU RESPECTIVO PAGO". Valor que, según consta en la misma documentación, fue pagado el 31 de mayo de 2021, con número de comprobante "CE 356".[17]

49. Por otra parte, se observa que el GAD Puerto López también mantenía una deuda de USD $42,792.73 con el accionante, por concepto de "LIQUIDACIÓN DE HABERES POR

[13] El GAD Puerto López adjuntó el certificado del registro de pensionistas del "Seguro General Obligatorio", en el que consta que el accionante tenía derecho a su jubilación desde abril de 2021. Información que concuerda con lo que consta en el Acuerdo 2022-2388293 de 8 de febrero de 2022, remitido por el IESS.

[14] En lo informado por el Director Provincial de Manabí del IESS y el Coordinador Provincial de Asesoría Jurídica el 4 de abril de 2024, se indica que "Marco Antonio Franco Parrales se encuentra jubilado desde el mes de febrero del año 2022, conforme lo ha certificado el departamento de pensiones del IESS". En el memorando IESS-CPPPRTFRSDM-2024-0252-M de 16 de enero de 2024, la Coordinadora Provincial de Prestaciones de Pensiones, Riesgos de Trabajo, Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo Manabí informó que "1.- El 01 de enero de 2022, presenta solicitud de jubilación de vejez en el sistema el afiliado Franco Parrales Marco Antonio 2.- Con fecha 8 de febrero de 2022 se le concede el derecho con el Acuerdo de jubilación por vejez Nro. 2022-2388293 3.- Ingresado a nomina desde el mes de marzo de 2022, acreditándose los valores a la cuenta 0210153192 BANECUADOR (sic)".

[15] Párrafo 12 *supra.*

[16] Mediante escrito de 4 de abril de 2024, el GAD Puerto López adjuntó los siguientes documentos: i) memorando DTH-RVSZ-2024-245 de 22 de abril de 2024, suscrito por la Directora de Talento Humano; ii) memorando GADMCPL-DF-MMG-120-2024 de 28 de febrero de 2024, suscrito por el Director Financiero Municipal; y, iii) memorando UATH-MBAS-2021-1043 de 21 de diciembre de 2021, suscrito por la jefa de la Unidad Administrativa de Talento Humano, Encargada.

[17] Es necesario aclarar que este rubro no forma parte de las obligaciones relacionadas con el proceso de jubilación del accionante, sino que, corresponde a una deuda por liquidación de haberes como consecuencia un trámite de visto bueno entre el accionante y el GAD Puerto López.

JUBILACIÓN AL EX TRABAJADOR FRANCO PARRALES MARCO ANTONIO POR EDAD AVANZADA EN APLICACIÓN DE LA CAUSAL 2 DEL ART. 173 DEL CODIGO DE TRABAJO". Esta sería la obligación relacionada con el proceso de jubilación del accionante, cuyo pago se dispuso en la sentencia de 30 de septiembre de 2021. Respecto a esta deuda, consta que:

i. El 28 de diciembre de 2021, se realizó un abono de USD $1032.56, con comprobante "CE 800".

ii. El 15 de febrero de 2023, se realizó un abono de USD $10,000.00, con comprobante "CE 114".

iii. El 21 de junio de 2023, se realizó un abono de USD $5,000.00, con comprobante "CE 330".

iv. El 17 de julio de 2023, se realizaron abonos de USD $558.27 y USD $2,000.00, con comprobantes "CE 372" y "CE 375", respectivamente.

v. El 21 de julio de 2023, se realizaron abonos de USD $3,000.00 y USD $558.26, con comprobantes "CE 399" y "CE 332", respectivamente.

vi. El 30 de agosto de 2023, se realizaron abonos de USD $2,000.00 y USD $558.26, con comprobantes "CE 464" y "CE 465", respectivamente.

vii. El 14 de septiembre de 2023, se realizaron abonos de USD $2,000.00 y USD $558.26, con comprobantes "CE 488" y "CE 489", respectivamente.

viii. El 13 de noviembre de 2023, se realizó un abono de USD $2,000.00, con comprobante "CE 552".

50. Como resultado de lo anterior, de la documentación aportada por el GAD Puerto López, se puede afirmar que mantenía dos deudas con el accionante. Una de ellas, relacionada con un trámite de visto bueno, fue saldada en su totalidad el 31 de mayo de 2021. La segunda, que corresponde a los valores adeudados por concepto de jubilación por edad avanzada, aún no ha sido cancelada en su totalidad.[18]

[18] El saldo pendiente de esta deuda, según la documentación aportada, es de USD $13,527.12.

51. Respecto a la segunda deuda, resulta necesario indicar que en la sentencia de 30 de septiembre de 2021 se dispuso al GAD Puerto López igualarse en estas obligaciones en un "plazo máximo de 8 días desde la notificación". Así, considerando que la notificación se realizó el mismo día, el plazo para cumplir con esta medida finalizó el 8 de octubre de 2021. Además, es importante destacar que ni la Sala Provincial ni la Unidad Judicial modularon la sentencia para que el GAD Puerto López realice "abonos" o pague en cuotas la deuda. Contrario a ello, se entiende que la segunda medida de la sentencia exigía el pago total de las obligaciones dentro del plazo antes referido.

52. A pesar de aquello, se constata que han transcurrido casi 3 años desde la notificación de la sentencia y aún no se ha cumplido con el pago total del valor adeudado al accionante. De lo narrado en el párrafo 49 *supra*, se evidencia que el GAD Puerto López hizo un primer abono de la deuda el 28 de diciembre de 2021 y recién el 15 de febrero de 2023 hizo el segundo. Es decir, transcurrieron 1 año, 1 mes y 25 días en los que la entidad accionada no cumplió con el pago dispuesto en la sentencia, sin razón alguna.

53. Incluso, de la documentación aportada por el propio GAD Puerto López, consta que dentro del "Plan Operativo Anual 2021" se incluyó el proceso de desvinculación por "JUBILACIÓN OBLIGATORIA por edad avanzada" del accionante. Al respecto, mediante certificación presupuestaria número 170 de 20 de diciembre de 2021, suscrita por el Jefe de Presupuesto y el Director Financiero de la época, se certificó que "existe disponibilidad presupuestaria a partir del segundo semestre como está planificado en el POA 2021; (…), por el valor de 42.792,73USD". Ante ello, mediante memorando UATH-MBAS-2021-1043 de 21 de diciembre de 2021, la jefa de la Unidad Administrativa de Talento Humano solicitó a la Dirección Financiera proceder con el pago respectivo de dicho valor. Sin embargo, acorde a lo indicado en los párrafos 49 y 50 *supra*, se desconocen los motivos por los cuales no se ha procedido con el pago de la obligación, pese a contar con la disponibilidad presupuestaria desde hace más de 2 años.

54. Adicionalmente, se constata que el último abono a la deuda se realizó el 13 de noviembre de 2023, sin que exista documento alguno que acredite un nuevo pago al accionante desde esa fecha o justifique un motivo por el cual no se lo ha hecho.

55. Por lo tanto, se verifica que la segunda medida dispuesta en la sentencia no se ha cumplido integralmente, pese a que se ha superado, en demasía, el tiempo dispuesto para su ejecución. Así, se constata el incumplimiento parcial por parte de la entidad accionada, razón por la cual se llama severamente la atención a los funcionarios y/o mandatarios del GAD Puerto López obligados por la sentencia; y, se dispone a la entidad accionada

cumplir con el pago total de la obligación de inmediato, en un término no mayor a 15 días.

56. Por último, como tercera medida de reparación, la Sala Provincial dispuso la difusión de la sentencia a todos los servidores del GAD Puerto López y que se la publique en el portal institucional. Sobre ello, de la revisión de la documentación aportada por la entidad accionada, se desprende que, con memorando DTH-MBAS-2022-640 de 12 de septiembre de 2022, la Dirección de Talento Humano solicitó al área de Comunicación y Tecnología cumplir con la publicación en el portal web institucional. Además, el mismo día se envió un correo desde la Dirección de Talento Humano a todos los servidores de la entidad accionada con el contenido de la sentencia. Si bien lo anterior muestra que la medida ha sido cumplida, es necesario constatar si esta se cumplió oportunamente o de forma tardía, considerando la fecha en la que se ejecutó.

57. De lo indicado en el párrafo anterior, se desprende que la primera diligencia realizada por el GAD Puerto López para cumplir con la tercera medida se realizó casi un año después de la emisión de la sentencia, esta se cumplió el mismo día y, para ello, únicamente hizo falta un memorando con el que se solicitó la publicación de la sentencia en el portal institucional y un correo electrónico con el que se envió el contenido de la sentencia a los correos institucionales de los servidores de la entidad accionada. Al respecto, el GAD Puerto López no presentó ningún justificativo para el retraso en el cumplimiento de esta medida.

58. De esta manera, la demora de 11 meses y 12 días en el cumplimiento de la presente medida no se encuentra justificada, toda vez que, de lo evidenciado, la gestión para su cumplimiento no tomó más de 1 día. Al respecto, se debe recordar que las sentencias constitucionales son de inmediato cumplimiento.[19] Por ello, esta Corte constata el cumplimiento defectuoso por tardío de la tercera medida, por lo que, llama la atención a los funcionarios y/o mandatarios del GAD Puerto López obligados por la sentencia.

59. Por todo lo expuesto anteriormente, respondiendo al problema jurídico planteado, esta Corte verifica que el GAD Puerto López: i) cumplió con la primera medida dispuesta en la sentencia de 30 de septiembre de 2021; ii) ha incumplido parcialmente con la segunda medida;[20] y, iii) cumplió de forma tardía la tercera medida.

[19] LOGJCC, artículo 162: "Las sentencias y los dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación.
[20] Han pasado 2 años y 7 meses desde que inició la fase de ejecución de la sentencia.

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 166-22-IS, propuesta por Marco Antonio Franco Parrales.

2. **Declarar** el cumplimiento de la primera medida dispuesta en la sentencia de 30 de septiembre de 2021, emitida por la Sala Especializada Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, conforme lo indicado en el párrafo 47 *supra*.

3. **Declarar** el incumplimiento parcial de la segunda medida dispuesta en la sentencia referida, conforme lo indicado en los párrafos 48 al 55 *supra*.

4. **Declarar** el cumplimiento defectuoso por tardío de la tercera medida dispuesta en la sentencia referida, conforme se desprende de los párrafos 56, 57 y 58 *supra*.

5. **Llamar** severamente la atención al GAD Puerto López por la falta de cumplimiento integral de la sentencia.

6. **Disponer** que el GAD Puerto López cumpla con el pago total de la obligación relacionada con el proceso de jubilación del accionante en un término no mayor a 15 días desde la notificación de esta sentencia. Se ordena a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puerto López informar a esta Corte sobre el cumplimiento de esta medida en el término de 1 mes a partir de la notificación de esta sentencia. De haberse efectuado el pago, la Unidad Judicial deberá informarlo de inmediato a esta Magistratura.

7. 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 jueves 16 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

16622IS-6bfd6

Caso Nro. 166-22-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de ampliación 166-22-IS/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 13 de junio de 2024.

VISTOS.- Agréguese al expediente constitucional el escrito presentado el 23 de mayo de 2024 por Marco Antonio Franco Parrales, accionante dentro de la presente causa, mediante el cual solicita la ampliación de la sentencia 166-22-IS/24. Al respecto, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 30 de agosto de 2022, Marco Antonio Franco Parrales ("**accionante**") presentó una acción de incumplimiento sobre la sentencia expedida el 30 de septiembre de 2021 por la Sala Especializada Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí. Dicha acción fue signada con el número 166-22-IS y su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

2. El 16 de mayo de 2024,[1] el Pleno de la Corte Constitucional dictó la sentencia 166-22-IS/24, mediante la cual resolvió, en lo principal, aceptar parcialmente la acción de incumplimiento antes referida al verificar que la entidad accionada incumplió parcialmente la segunda medida de reparación dispuesta en la sentencia impugnada y de forma defectuosa por tardía la tercera medida de reparación.[2]

3. El 23 de mayo de 2024, el accionante presentó recurso de ampliación respecto de la sentencia 166-22-EP/24.

2. Oportunidad

4. El recurso fue presentado el 23 de mayo de 2024, contra la sentencia 166-22-IS/24, que fue notificada el 22 del mismo mes y año. Por lo tanto, se observa que fue interpuesto dentro del término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**CRSPCCC**").

[1] La sentencia fue notificada a las partes el 22 de mayo de 2024.
[2] En concreto, la Corte constató que la entidad accionada: i) no ha pagado la totalidad de la obligación relativa al proceso de jubilación del accionante, a pesar de que han pasado casi 3 años desde que se notificó la sentencia impugnada; y, ii) demoró 11 meses y 12 días en difundir la sentencia entre los servidores de la entidad, sin justificación alguna.

3. Fundamentos

5. El accionante refiere a los párrafos 48 y 53 de la sentencia e indica que, si bien la entidad accionada le ha pagado la cantidad de USD $29.000,00 desde que culminó su relación laboral, aún le adeuda una cantidad de USD $27.013,96. Por ello, solicita que se amplíe la sentencia en consideración de aquello.

6. Adicionalmente, solicita que "se amplíe la sentencia o se la module" para indicar que el incumplimiento de la misma podría acarrear la destitución de la máxima autoridad.

4. Análisis

7. De conformidad con el artículo 253 del Código Orgánico General de Procesos ("**COGEP**"),[3] norma supletoria en materia constitucional, por un lado, la aclaración sirve para corregir la oscuridad o ambigüedad que puede existir sobre un punto efectivamente contemplado en la decisión. Por otro lado, la ampliación es útil para suplir la omisión judicial en el tratamiento de algún punto que tuvo que ser objeto de la decisión.[4] Sin embargo, **en ningún caso puede utilizarse este recurso para atender cuestionamientos que versen sobre la inconformidad con lo resuelto**.

8. Partiendo de lo anterior, a través del recurso de ampliación no se puede modificar una decisión, debido a que aquello podría vulnerar la seguridad jurídica y desconocería los efectos inmediatos y definitivos de las decisiones de la Corte Constitucional.[5]

9. En consideración de lo expuesto, esta Corte encuentra que el pedido de ampliación realizado por el accionante únicamente se reduce a su inconformidad con lo resuelto. Tal es así que, por un lado, requiere que la Corte ajuste la cantidad de dinero adeudada por la entidad accionada; y, por otro, solicita que se advierta a la máxima autoridad de dicha entidad que, en caso de incumplir con la sentencia 166-22-IS/24, será destituida. Todo ello evidencia su disconformidad con las medidas de reparación dispuestas en la sentencia 166-22-IS/24.

---

[3] COGEP, artículo 252: "La aclaración tendrá lugar en caso de sentencia oscura. La ampliación procederá cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas".
[4] CCE, auto de aclaración y ampliación 117-21-IS/22, 30 de marzo de 2022, párr. 30; y, CCE, auto de aclaración 335-13-JP/20, 9 de septiembre de 2020, párr. 17.
[5] Constitución de la República del Ecuador, artículo 440: "Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables".

10. Sobre el primer punto, es necesario recordar al accionante que las obligaciones relacionadas con su proceso de jubilación fueron analizadas en la sentencia, concretamente en los párrafos 48 al 55. En este análisis se determinó el incumplimiento parcial del pago dispuesto en la sentencia impugnada en la acción de incumplimiento, con fundamento en toda la documentación aportada al proceso, incluidos los documentos referidos en su pedido de ampliación.

11. Sobre el segundo punto, como consecuencia del incumplimiento antes referido, la Corte dispuso que se proceda con el pago de la deuda en el término no mayor a 15 días y llamó la atención de los funcionarios encargados del cumplimiento de la sentencia. Incluso, dispuso a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puerto López informar el cumplimiento de estas medidas. Por lo tanto, en caso de que la sentencia 166-22-IS/24 no se cumpla en los términos señalados, corresponderá a esta Corte tomar las acciones que considere pertinentes y adecuadas.

12. En razón de lo antes expuesto, este Organismo considera que la decisión es clara y no hay nada que ampliar o precisar en ella, puesto que resolvió todos los puntos controvertidos respecto al incumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia analizada.

5. Decisión

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

1. **Negar** el recurso de ampliación.

2. Las partes procesales deberán estar a lo resuelto en la sentencia 166-22-IS/24.

3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.

14. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Firmado electrónicamente por:
CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 126-21-IN/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 23 de mayo de 2024

CASO 126-21-IN

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

SENTENCIA 126-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de la Resolución RE-SERCOP-2020-0111 de 23 de septiembre de 2020 emitida por el SERCOP. Luego del análisis correspondiente se desestima la acción al encontrar que los artículos impugnados frente al proceso de subasta inversa corporativa, no son incompatibles con la garantía de disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces contemplada en el artículo 363 numeral 7 de la Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de diciembre de 2021, Álvaro Daniel Maldonado Endara, en calidad de presidente ejecutivo de la Corporación Industria Farmacéutica de Investigación – IFI (“**accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad -por el fondo- en contra de la Resolución RE-SERCOP-2020-0111 de 23 de septiembre de 2020 (“**resolución impugnada**”), emitida por el Servicio Nacional de Contratación Pública (**“SERCOP”**).

2. Por sorteo automático efectuado en la misma fecha, el conocimiento de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

3. El 11 de febrero de 2022, previo al conocimiento de la admisibilidad del caso, la jueza constitucional ponente solicitó que el accionante aclare y complete la demanda.[1] El 21 de febrero de 2022, el accionante cumplió con lo requerido.

[1] En la providencia se solicitó que “el legitimado activo COMPLETE Y ACLARE su demanda conforme a lo señalado en el artículo 79 numerales 4 y 5, literal b) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), que expresamente establece: “[…] 4. Indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales. 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: […] b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa.”; por tanto, el accionante debe a) precisar las disposiciones que considera inconstitucionales de la Resolución No. RE-SERCOP-2020-0111 y en particular, su acápite IV, que regula la Subasta Inversa Corporativa de fármacos o bienes estratégicos en salud, que ha sido impugnado, así como fundamentar respecto de las disposiciones constitucionales infringidas, y los argumentos precisos y pertinentes del por qué considera la existencia de la incompatibilidad normativa”.

4. En auto de 24 de marzo de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción;[2] negó el pedido de suspensión provisional de la resolución impugnada; corrió traslado con el auto al SERCOP y a la Procuraduría General del Estado (**"PGE")** a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la resolución impugnada; requirió al SERCOP remitir el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la resolución; y, dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso.

5. El 20 de mayo de 2022, la PGE y el SERCOP dieron respuesta a lo solicitado.

6. En auto de 05 de abril de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y dispuso notificar con el contenido de éste al SERCOP y a la PGE; y, requirió al SERCOP que remita un informe actualizado respecto de la vigencia de la resolución impugnada, y en caso de que ésta se encuentre derogada, informe si el contenido de la resolución impugnada ha sido reproducido en otra normativa o resolución que se encuentre vigente. Este pedido fue cumplido el 16 de abril de 2024.

7. Mediante escrito del 22 de abril de 2024, la PGE ratificó el contenido del informe del 20 de mayo de 2022.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 191 numeral 2 literal a) de la LOGJCC.

3. Normas impugnadas

9. La demanda de acción pública de inconstitucionalidad se presentó en contra de la Resolución número RE-SERCOP-2020-0111 de 23 de septiembre de 2020, publicada en el Registro Oficial 1078 de 28 de septiembre de 2020. Esta Corte verifica que aun cuando el accionante alega la inconstitucionalidad de toda la resolución impugnada, de la revisión de la demanda y el escrito que completó la misma, se evidencia que se enfoca y hace referencia textual únicamente a normas del acápite IV titulado "Subasta Inversa Corporativa de fármacos o bienes estratégicos en salud" (**"Acápite IV"**), particularmente en los artículos que se detallan a continuación:

[2] Conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce.

Artículo 422.- Condiciones de calidad, seguridad y eficacia. - Las condiciones específicas para la verificación del cumplimiento de los requisitos de calidad, seguridad y eficacia de los fármacos o bienes estratégicos en salud, establecidos por la Autoridad Sanitaria Nacional, estarán previstas en los correspondientes pliegos del procedimiento.

Artículo 424.- Oferta económica inicial. - Los oferentes habilitados, previamente a participar en la puja o en la sesión de negociación según sea el caso, deberán enviar su oferta económica inicial a través del Portal de COMPRAS PÚBLICAS dentro del término previsto en el respectivo pliego del procedimiento de selección. La oferta económica inicial deberá ser inferior al menos en un valor equivalente al determinado en los pliegos del procedimiento de selección.

Artículo 424.2.- Condiciones de la puja. - En el día y hora señalados en el pliego se realizará una puja hacia la baja con una duración de quince (15) minutos. En este tiempo los oferentes habilitados presentarán sus posturas a la baja respecto de las ofertas económicas iniciales, respetando para esto el rango de variación mínima para la puja establecida en el pliego del procedimiento de selección.

Las ofertas económicas iniciales presentadas a través del Portal de COMPRAS PÚBLICAS, obligan a los oferentes a participar en la fase de la puja. Para que la puja se produzca deberá contarse con al menos dos oferentes que hayan ingresado la oferta económica inicial y presenten sus posturas económicas a la baja en la fecha y hora programadas.

De no contarse con el número mínimo de oferentes participantes en la puja, el Portal de COMPRAS PÚBLICAS automáticamente reprogramará por una sola vez dicho acto dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. En dicha reprogramación automática se considerará ganador de la puja al oferente que presente la postura económica más baja, sea esta por puja o por oferta económica inicial. Sin perjuicio de lo expuesto, la Comisión Técnica podrá recomendar la declaratoria de desierto a la máxima autoridad o delegado del SERCOP, y ésta podrá declarar desierto el procedimiento, de conformidad a lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Si alguno de los oferentes que, habilitado para la puja e ingresada su oferta económica inicial, no participare en la puja, es decir no se encontrare conectado (logueado) al SOCE en el momento de la puja reprogramada, estará incurso en la infracción prevista en el literal d) del artículo 106 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en concordancia con el numeral 1 del artículo 85 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. El procedimiento sancionatorio se llevará a cabo acorde a lo establecido en el artículo 108 de la referida Ley.

El Sistema Oficial de Contratación del Estado -SOCE, seleccionará a la oferta económica de menor precio de entre las posturas económicas presentadas.

A efectos de asegurar el cumplimiento de las condiciones de calidad, seguridad y eficacia de los fármacos o bienes estratégicos en salud ofertados, y conforme el artículo 84 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el oferente que ocupe el primer lugar de la puja deberá presentar una garantía de cumplimiento de requisitos en el término máximo de quince (15) días contados a partir

de la notificación de los resultados de dicha puja. La forma, monto y vigencia de la garantía, serán acorde a lo previsto en el artículo 84 del mencionado Reglamento.

En caso de que el oferente que ocupe el primer lugar de la puja, no presente la garantía de cumplimiento de requisitos en el término antes previsto, la Comisión Técnica descalificará a este oferente; y, notificará, en el informe de adjudicación o desierto del procedimiento, a la máxima autoridad del SERCOP o su delegado para que inicie el procedimiento establecido en el artículo 108 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, con base en la infracción tipificada en el literal d) del artículo 106 de la referida Ley, en concordancia con el numeral 2 del artículo 85 de su Reglamento.

Posteriormente, una vez que la Comisión Técnica descalifique al oferente que ocupa el primer lugar en la puja por no presentar la garantía de cumplimiento de requisitos, la Comisión Técnica notificará, por cualquier medio, a todos los demás oferentes que participaron en la puja, para que, luego de transcurridos sesenta (60) días contados desde la finalización del acto de puja, se proceda conforme el inciso cuarto del artículo 424.4 de la presente Resolución. Sin perjuicio de lo anterior, será decisión de la máxima autoridad o su delegado del SERCOP la declaratoria de desierto respectiva.

Artículo 424.4.- Entrega y verificación de documentación. - El oferente ganador de la puja o el oferente que participó en la negociación que resultó exitosa, según corresponda, pasarán a la etapa de entrega y verificación de documentación.

En el término máximo de hasta sesenta (60) días contados desde la finalización del acto de puja o sesión de negociación, el oferente deberá ingresar, entregar y presentar la documentación e información en el Portal de COMPRAS PÚBLICAS que se haya solicitado expresamente en el pliego como requisito indispensable para la adjudicación.

Dentro de los primeros quince (15) días del término referido al inicio de este inciso, el oferente antes señalado deberá entregar, por medios físicos o electrónicos, la garantía de cumplimiento de requisitos al SERCOP. A partir de la fecha de entrega de la referida garantía, la Comisión Técnica tendrá el término de quince días (15) días para la revisión y aprobación de esta.

En caso de que el oferente que participó en la sesión de negociación que resultó exitosa, no presente la garantía de cumplimiento de requisitos en el término antes previsto, se procederá conforme el inciso final del artículo 424.3 de la presente Resolución.

En caso de que el oferente que ocupe el primer lugar de la puja no presente la garantía de cumplimiento de requisitos en el término antes previsto, se procederá conforme el inciso séptimo del artículo 424.2 de la presente Resolución. Posteriormente, y conforme el inciso octavo del artículo 424.2 de la presente Resolución, una vez que la Comisión Técnica descalifique al oferente que ocupa el primer lugar en la puja por no presentar la garantía de cumplimiento de requisitos, a efectos de seleccionar al ‘siguiente mejor oferente’, notificará, por cualquier medio, a todos los demás oferentes que participaron en la puja, para que conozcan que, luego de transcurrido el término de sesenta (60) días contado desde la finalización del acto de puja, se hará el llamado a los ‘siguientes’ en el Portal de COMPRASPÚBLICAS, y se procederá conforme el inciso séptimo de este artículo.

En el evento que el oferente ganador, ya sea por negociación que resultó exitosa o por que ocupe el primer lugar de la puja, haya presentado la garantía de cumplimiento de

requisitos dentro del término antes previsto, y que la misma haya sido aprobada por la comisión técnica; una vez concluido el término de 60 días previsto en el segundo inciso de este artículo, o si antes de la finalización de este término, el oferente ingresare la documentación e información requerida en los pliegos en el Portal de COMPRAS PÚBLICAS, la Comisión Técnica se reunirá en el término máximo de quince (15) días, contados a partir de esa fecha, para proceder con la verificación de la referida documentación e información. Este término podrá ser ampliado por quince (15) días adicionales, por parte de la Comisión Técnica, por causas debidamente justificadas, las cuales constarán en la correspondiente acta que deberá ser publicada en el Portal de COMPRAS PÚBLICAS.

En caso de que la Comisión Técnica verifique que la documentación e información presentada por el oferente antes señalado no cumple con lo requerido en el pliego, rechazará su oferta mediante acto administrativo debidamente motivado, y notificará a la máxima autoridad del SERCOP para que ejecute la garantía de cumplimiento de requisitos, e inicie el procedimiento establecido en el artículo 108 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, con base a la infracción tipificada en el literal d) del artículo 106 de la referida Ley, en concordancia con el numeral 2 del artículo 85 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Ante el evento detallado en el inciso precedente, en el caso de que se hubiese realizado una sesión de negociación única, la Comisión Técnica recomendará la declaratoria de desierto del procedimiento de selección. Por otra parte, en caso de que se hubiese realizado un acto de puja, la Comisión Técnica, a efectos de seleccionar al 'siguiente mejor oferente', notificará a todos los demás oferentes participantes de la puja para que, en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación electrónica, presenten la documentación e información requeridas en el pliego, incluyendo la obligación de mantener su oferta hasta la suscripción del convenio marco corporativo.

Si los oferentes llamados para presentar documentación e información, a efectos de seleccionar al 'siguiente mejor oferente', no cumplen o no presentan los requerimientos exigidos en el pliego en el término antes señalado, la Comisión Técnica recomendará a la máxima autoridad del SERCOP o su delegado declarar desierto el procedimiento de selección.

En caso de ser necesaria la convalidación de errores, se procederá conforme a la normativa legal, reglamentaria, y al Capítulo V del Título III de esta Resolución, en lo que fuera aplicable.

Será considerado como el 'siguiente mejor oferente' aquel que cumpla con todas las especificaciones y requisitos técnicos, financieros y legales exigidos en los pliegos, y que presente el precio más bajo. En consecuencia, el siguiente mejor oferente no necesariamente será el segundo en orden de prelación de la puja, sino el que, teniendo un precio más bajo, cumple con los referidos requisitos técnicos, financieros y legales.

Artículo 424.9.- Garantías. - El oferente adjudicado deberá presentar como habilitante para la suscripción del convenio marco corporativo, y tener en cuenta la siguiente información, respecto a garantías:

1.- Garantía de cumplimiento de requisitos. - Sin perjuicio de lo indicado en artículos anteriores, el oferente deberá considerar que cuando un plazo o término de alguna etapa o fase previo a la suscripción del convenio marco corporativo se prorrogue o amplíe, el oferente deberá mantener vigente esta garantía hasta la suscripción del respectivo convenio, debiendo renovarla antes de su vencimiento. De no renovársela oportunamente, el oferente será descalificado o declarado adjudicatario fallido, según corresponde.

2.- Garantía de fiel cumplimiento del convenio marco corporativo. - Que el oferente adjudicado rendirá a favor del SERCOP, cuyo monto será determinado en los pliegos del procedimiento de selección. La garantía puede ser rendida mediante las formas contempladas en el artículo 73 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y será devuelta una vez que finalice la vigencia del convenio marco corporativo.

Esta garantía deberá ser renovada en caso de que el plazo de vigencia del convenio marco sea ampliado, de conformidad con el penúltimo inciso del artículo 391 de esta Resolución. Esta garantía será ejecutada por el SERCOP en caso de terminación unilateral y anticipada del convenio marco corporativo, y solo cubrirá esta contingencia.

Los valores derivados de la ejecución de esta garantía deberán ser depositados en la Cuenta Única del Tesoro Nacional, a efectos de que el ente rector de las finanzas públicas realice las acciones necesarias para distribuirlos entre los miembros de la Red Pública Integral de Salud -RPIS.

3.- Las demás garantías previstas en los pliegos del procedimiento de selección.

Las garantías descritas en este artículo no reemplazan o eximen al proveedor de las responsabilidades por ineficacia terapéutica y posibles consecuencias nocivas a la salud del usuario final del fármaco, siempre que se demuestre que los bienes no han sufrido daños en la distribución, entrega o dispensación por parte del operador logístico. De determinarse la responsabilidad, se aplicarán las sanciones pertinentes establecidas en el ordenamiento jurídico vigente en el Ecuador.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos del accionante

10. El accionante sostiene que la resolución impugnada es contraria al derecho a la salud, la garantía de la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, regular su comercialización y promover la producción nacional y la utilización de medicamentos genéricos que respondan a las necesidades epidemiológicas de la población, el derecho a la seguridad jurídica, principio de legalidad y jerarquía normativa previstos en los artículos 32, 363 numeral 7, 82, 226 y 425 de la Constitución respectivamente.

11. En cuanto a la transgresión del *principio de jerarquía normativa,* explica que el Acápite IV de la resolución impugnada obvió “las exigencias de la Ley Orgánica de Salud en relación a la obligación de contar con registro sanitario de manera previa a la

oferta, comercialización adquisición o importancia de medicamentos o insumos médicos". El accionante agrega que el registro sanitario "para el SERCOP […] es una cuestión que – para decirlo ilustrativamente – se puede obviar y librar a la presentación de una garantía de carácter económico".

12. Respecto a la presunta incompatibilidad de la resolución impugnada frente al *principio de legalidad*, señala que su artículo 422 "es manifiestamente contrario al principio de legalidad pues deja la determinación de estas condiciones [de calidad, seguridad y eficacia] en manos de quien elabore los pliegos del procedimiento para una puntual adquisición para la RPIS".[3] Esto, "a pesar de que la Ley Orgánica de Salud exigiere puntualmente […] un registro sanitario".

13. El accionante refiere que el artículo 424.2 de la resolución impugnada es contrario al *deber del Estado de garantizar la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, regular su comercialización y promover la producción nacional y la utilización de medicamentos genéricos que respondan a las necesidades epidemiológicas de la población*, debido a que el "sistema sujeta el cumplimiento de las condiciones de calidad, seguridad y eficacia de los medicamentos o insumos médicos, que toman meses o años corroborar ante las autoridades sanitarias respectivas, a la simple presentación de una garantía dineraria". Además, agrega que:

> […] el SERCOP se auto revela a través de la Resolución 0111, y exime a de (sic) las entidades a cuyo cargo está el sistema de salud pública, de su obligación constitucional y legal de evitar que se oferten, adquieren, distribuyan y prescriban medicamentos **sin contar de manera previa con un registro sanitario ecuatoriano** […] El artículo 424.2 de la Resolución 0111 señala que la no presentación de la garantía económica descalifica al oferente que logró el primer lugar en la puja para notificar a los demás oferentes que entonces podrán ser adjudicados si presentan la garantía. El sistema mantiene así y privilegia nuevamente el criterio de la mejor oferta en términos netamente económicos, soslayando, una vez más, la obligación de las entidades públicas respectivas de analizar en forma previa criterios esenciales de seguridad eficacia y calidad de los medicamentos o insumos médicos de la oferta del participante. (énfasis añadido)

14. Frente a la supuesta inobservancia del *derecho a la salud*, el accionante, al referirse al artículo 424.9 de la resolución impugnada, argumenta que:

> Es increíble que la Resolución **autorice la participación de proveedores que no hayan obtenido en forma previa un registro sanitario ante la ARCSA**, y preocupante, por decir lo menos, que las responsabilidades por ineficiencia terapéutica del medicamento sean exigibles a posteriori, cuando el daño a la salud ya pudo haberse provocado. […] La norma es claramente incompatible con los derechos constitucionales a la salud y a contar con medicamentos seguros, de calidad y eficaces. La norma expresa que para el Estado resulta más provechoso aprobar la adquisición más barata de un fármaco o de un insumo

[3] Red Pública Integral de Salud.

> médico, sujetando la comprobación de su seguridad y eficacia terapéuticas no a exámenes sanitarios ni a procedimientos técnicos sino a la presentación de una garantía económica (énfasis añadido).

15. Por otro lado, sobre la presunta incompatibilidad de los artículos 424.2 y 424.4 con el *derecho a la seguridad jurídica*, el accionante hace referencia a la sentencia 679-18-JP/20 de este Organismo Constitucional e indica que el párrafo 134 exige como requisito previo para la subasta "la presentación del registro sanitario ecuatoriano para garantizar la calidad de los medicamentos". En esa línea, señala:

> Siendo tan claro el marco normativo e ineludible la remisión a la Ley Orgánica de Salud, la cual como se ha visto exige la presentación de un registro sanitario ecuatoriano para comercializar u ofertar un medicamento o un insumo médico, **resulta incomprensible que la Resolución 0111 releve el cumplimiento de este requisito** [registro sanitario] **y lo supla con la presentación de una garantía económica,** como ha sido ya explicado a propósito de los artículos 424.2 y 424.4. Pero, además, que en los pliegos del procedimiento se definan los requisitos de seguridad, calidad y confianza de un medicamento o de un insumo médico, sin que la Resolución 0111 mencione siquiera la obligación del organizador del procedimiento de remitirse a la Ley Orgánica de Salud, contradice abiertamente el principio de seguridad jurídica, y desde luego, al principio de legalidad. […] El SERCOP actuó erráticamente e imposibilita anticipar cuáles serán las reglas de juego que aplicará a los procedimientos en esta materia. […] el SERCOP se contradice a sí mismo y no garantiza un actuar conforme el principio de seguridad jurídica. (énfasis añadido).

16. Por lo expuesto, solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la resolución impugnada, en particular del acápite IV.

4.2 Argumentos de la parte accionada

4.2.1 Argumentos del SERCOP

17. Mediante informe presentado el 20 de mayo de 2022, el SERCOP realizó un recuento general del desarrollo de la Subasta Inversa Corporativa de medicamentos, aterrizando al registro sanitario, señalando lo siguiente:

> […] la obtención del registro sanitario constituye un requisito [sine qua non] que deben cumplir las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que importen, comercialicen o dispensen fármacos o bienes estratégicos en salud; y por tanto, dicho requisito permite que las mismas participen en los procedimientos de adquisición de dichos bienes, conforme las disposiciones normativas contenidas en la LOSNCP y su normativa secundaria. […] De conformidad con el artículo 138 de la Ley Orgánica de Salud […] la ARCSA es el organismo encargado de certificar la calidad de los medicamentos a través del otorgamiento del registro sanitario.

18. El SERCOP explica que "en la Subasta Inversa Corporativa de Medicamentos del año 2011, la presentación del certificado de registro sanitario fue un requisito exigido a los participantes desde el inicio del procedimiento, es decir, al momento de presentación de sus ofertas y previo al acto de puja". Sin embargo, a partir de observaciones realizadas por la Contraloría General del Estado,[4] esto se habría modificado en el procedimiento:

> […] el proveedor ganador de las etapas de puja o negociación, según corresponda, deberá ingresar y presentar la documentación e información que se haya solicitado expresamente en el pliego como requisito indispensable para su adjudicación, entre cuya documentación se encuentra el registro sanitario vigente. Es decir, el certificado de registro sanitario, siempre fue requerido de forma obligatoria previo a la adjudicación de un Convenio Marco derivado de la SICM, mas no como un requisito habilitante para participar al inicio de dicho procedimiento de contratación.

19. Concluye haciendo alusión al auto de verificación de la sentencia 679-18-JP/21 del 03 de febrero de 2021 y que la resolución impugnada "se encuentra derogada".[5]

20. Posteriormente, en su segundo informe presentado el 16 de abril de 2024, el SERCOP argumentó que la normativa vigente a la fecha para el procedimiento de adquisición de fármacos y bienes estratégicos en salud, es el Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (**"LOSNCP"**)[6] y la Normativa Secundaria expedida por el SERCOP.[7] Frente a lo cual indica: "[…] es preciso enfatizar que la normativa complementaria en relación a la adquisición de fármacos y bienes estratégicos en salud no contiene contradicción alguna con el mandato judicial y constitucional, más bien, observa íntegramente lo dispuesto por la Corte Constitucional, siendo por lo tanto el razonamiento efectuado por el actor equivocado".

21. Frente a la presunta incompatibilidad con la *garantía de acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces*, el SERCOP manifestó que:

> […] en ningún caso se adjudicará el derecho a suscribir un convenio marco corporativo que le permita al oferente seleccionado participar del catálogo electrónico de

[4] Informe General Nro. DA4-0019-2012 señalado en el pie de página 5 del informe.
[5] El accionante cita el auto: "Sobre la base de lo expuesto, la Corte Constitucional resuelve: […] Determinar que, en los procedimientos de Subasta Inversa Corporativa de fármacos y bienes estratégicos en salud el Registro Sanitario ecuatoriano, se exigirá en la fase precontractual luego de culminada la etapa de puja o negociación y previo a la adjudicación del Convenio Marco Corporativo".
[6] Reglamento publicado en el Registro Oficial No. 87 del 20 de junio de 2022, con su última reforma emitida en Derecho Ejecutivo 206 de 22 de marzo de 2024 a su vez publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 524 de 22 de marzo de 2024.
[7] Resolución RE-SERCOP-2023-0134, publicada en el Registro Oficial Suplemento 367 de 03 de agosto de 2023. El SERCOP también hace mención nuevamente al auto de verificación de sentencia 679-18-JP/21 ya citado.

> medicamentos, sin contar con el respectivo registro sanitario del fármaco o bien estratégico en salud […] la presentación del Registro Sanitario antes de la adjudicación, ya ha sido debidamente dispuesto por la Corte Constitucional mediante Auto de Verificación de Sentencia Nro. 679-18-JP/21 […] se ha garantizado el acceso a medicamentos de calidad, seguros, eficaces; por cuanto, los medicamentos ofertados por medio del catálogo electrónico, están sujetos a la obtención del registro sanitario emitido por la ARCSA […] siendo dicho registro un requisito sine qua non que debe cumplir las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que importen, comercialicen o dispensen fármacos o bienes estratégicos en salud […] la no presentación del aludido registro sanitario devendrá en la imposibilidad del proveedor para suscribir convenio marco (sic).

22. Por lo expuesto, solicita que se rechace la demanda por que "los hechos aludidos en la misma difieren de la realidad normativa actual".

4.2.2 Argumentos de la PGE

23. La PGE, en su informe presentado el 20 de mayo de 2022, argumentó lo siguiente:

> […] el 23 de febrero de 2022 se expidió la Resolución Nro. RE-SERCOP-2022-122 mediante la cual se expidieron nuevas modificaciones a la Subasta Inversa Corporativa […] Cuando este tipo de circunstancias se presentan, cobran vital relevancia los efectos de la norma en el tiempo y el análisis sobre la posibilidad de ultractividad. […] los alegatos que se presentan no abarcan la totalidad de disposiciones jurídicas contenidas dentro de la Resolución Nro. RE-SERCOP-2020-0111, sino exclusivamente las relacionadas con quienes pueden ser proveedores, el registro sanitario de los medicamentos, las garantías de fiel cumplimiento y los criterios de petición y selección. Estos criterios si (sic) fueron modificados mediante la Resolución Nro. RE-SERCOP-2022-122, por lo que se considera que no aplicaría un análisis de ultractividad de la norma.

24. La PGE complementa su argumento señalando que "el solicitar especificaciones técnicas no excluye la obligación de la presentación del Registro Sanitario".[8] Frente al artículo 424.9 de la resolución impugnada señalado por el accionante, la PGE estimó que: "[…] respecto de la garantía de fiel cumplimiento, este requisito no fue eliminado de la nueva resolución, pero en sí mismo, este no constituye en un requisito contrario al texto constitucional, ya que su finalidad es garantizar el cumplimiento de la oferta aceptada y no con la finalidad de suplir un registro sanitario".

25. Por todo lo anterior, la PGE solicita que se deseche la demanda y "se tome en cuenta las nuevas regulaciones adoptadas que agregan consideraciones a la Subasta Inversa Corporativa de fármacos".

[8] Hace referencia a la sentencia 679-18-JP/20, citando el párrafo 321 que versa sobre el registro sanitario como cumplimiento del requisito de calidad.

5. Cuestión previa

5.1. El control de constitucionalidad de normas derogadas

26. El control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de las normas *infra* constitucionales respecto de la Constitución. Este control se rige por los principios previstos en el artículo 76 de la LOGJCC.

27. Además, la Corte ha señalado que es competente para realizar control de constitucionalidad de normas derogadas y declarar su inconstitucionalidad, siempre y cuando las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución o de aquellas disposiciones por las que fueron reemplazadas, en caso de que se presuma la unidad normativa, conforme lo establece el artículo 76 números 8 y 9 de la LOGJCC. En consecuencia, la Corte Constitucional puede hacer control de constitucionalidad de normas derogadas cuando se verifiquen los siguientes supuestos: i) **unidad normativa**[9] o ii) **efectos ultractivos**.[10]

28. De las alegaciones presentadas por el SERCOP y la PGE, la resolución impugnada se encontraría derogada. Al respecto, esta Corte advierte lo siguiente: la Resolución número RE-SERCOP-2020-0111 de 23 de septiembre de 2020 reformó la Codificación y Actualización de Resoluciones emitidas por el SERCOP (**"Codificación"**) expedida por la Resolución RE-SERCOP-2016-0000072.[11] A su vez, la Resolución RE-SERCOP-2022-0122 nuevamente reformó la Codificación en materia de adquisición de fármacos y bienes estratégicos en salud, cambiando el texto de la resolución impugnada.[12] Finalmente, mediante Resolución RE-SERCOP-2023-0134 el SERCOP emitió la Normativa Secundaria del Sistema Nacional de

[9] Como ha señalado la Corte, el artículo 76 número 9 de la LOGJCC "prevé la presunción de configuración de unidad normativa, que se produce en tres supuestos: cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, cuando entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa". Corte Constitucional, sentencias 055-16-SIN-CC y 29-16-IN/21, párrafo 19.

[10] Como ha señalado esta Corte, el artículo 76 número 8 de la LOGJCC "recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado". Corte Constitucional, sentencias 15-18-IN/19, párrafo 48 y 65-19-IN/21, párrafo 24.

[11] Publicada en el Registro Oficial 245 del 29 de enero de 2018.

[12] Publicada en el Cuarto Suplemento 10 del Registro Oficial del 24 de febrero de 2022.

Contratación Pública (**"Normativa Secundaria"**) que es la actualmente vigente, la cual en sus disposiciones derogatorias estipuló lo siguiente:

> PRIMERA.- Deróguese la Codificación y Actualización de Resoluciones Emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública expedida mediante Resolución Externa Nro. RESERCOP-2016-0000072 de 31 de agosto de 2016. SEGUNDA.- Deróguense expresamente las siguientes resoluciones externas: […] 31.- Resolución Nro. RE-SERCOP-2020-0111 de 23 de septiembre de 2020. […] TERCERA.- Deróguese toda disposición o instrumento jurídico de igual o menor jerarquía en lo que se oponga o reproduzca lo establecido en la presente resolución.[13]

29. Con lo señalado, esta Corte constata que la resolución impugnada fue reformada por un acto normativo posterior que, a su vez, fue derogado expresamente. En tal virtud, la norma impugnada no se encuentra vigente. Ahora bien, tampoco se evidencia que esta tenga la potencialidad de generar efectos ultractivos, pues, por el tipo de norma de la que se trata, dejó de surtir efectos a partir de su derogatoria y, en la actualidad, el SERCOP cuenta con una norma con nuevos preceptos para el proceso de subasta inversa corporativa.

30. En todo caso, dado que existe una resolución que se encuentra actualmente vigente, corresponde también verificar si los artículos de la resolución impugnada (acápite IV) han sido reproducidos en esta. De modo que, a continuación, se sintetiza su contenido:

Resolución RE-SERCOP-2020-0111 **Subasta Inversa Corporativa de fármacos o bienes estratégicos en salud**	**Resolución RE-SERCOP-2023-0134 – Normativa Secundaria** **Acápite I** **Subasta Inversa Corporativa de fármacos y bienes estratégicos en salud**
Artículo 422.- Condiciones de calidad, seguridad y eficacia. - Las condiciones específicas para la verificación del cumplimiento de los requisitos de calidad, seguridad y eficacia de los fármacos o bienes estratégicos en salud, establecidos por la Autoridad Sanitaria Nacional, estarán previstas en los correspondientes pliegos del procedimiento.	No se reproduce el artículo
Artículo 424.- Oferta económica inicial. - Los oferentes habilitados, previamente a participar en la puja o en la sesión de negociación según sea el caso, deberán enviar su oferta económica inicial a través del Portal de COMPRAS PÚBLICAS dentro del término previsto en el respectivo pliego del procedimiento de selección. La oferta económica inicial deberá	**Art. 228.-** Oferta económica inicial.- Los oferentes habilitados, previo a participar en la puja, deberán enviar su oferta económica inicial a través del portal COMPRAS PÚBLICAS, dentro del término previsto en el respectivo pliego del procedimiento de selección. La oferta económica inicial deberá ser inferior al valor determinado en

[13] Publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 367 del 03 de agosto de 2023.

ser inferior al menos en un valor equivalente al determinado en los pliegos del procedimiento de selección.	los pliegos del procedimiento de selección. La oferta económica inicial presentada a través del portal COMPRAS PÚBLICAS, habilita a los oferentes a participar en la fase de la puja.
Artículo 424.2.- Condiciones de la puja. - En el día y hora señalados en el pliego se realizará una puja hacia la baja con una duración de quince (15) minutos. En este tiempo los oferentes habilitados presentarán sus posturas a la baja respecto de las ofertas económicas iniciales, respetando para esto el rango de variación mínima para la puja establecida en el pliego del procedimiento de selección. Las ofertas económicas iniciales presentadas a través del Portal de COMPRAS PÚBLICAS, obligan a los oferentes a participar en la fase de la puja. Para que la puja se produzca deberá contarse con al menos dos oferentes que hayan ingresado la oferta económica inicial y presenten sus posturas económicas a la baja en la fecha y hora programadas. De no contarse con el número mínimo de oferentes participantes en la puja, el Portal de COMPRAS PÚBLICAS automáticamente reprogramará por una sola vez dicho acto dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. En dicha reprogramación automática se considerará ganador de la puja al oferente que presente la postura económica más baja, sea esta por puja o por oferta económica inicial. Sin perjuicio de lo expuesto, la Comisión Técnica podrá recomendar la declaratoria de desierto a la máxima autoridad o delegado del SERCOP, y ésta podrá declarar desierto el procedimiento, de conformidad a lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Si alguno de los oferentes que, habilitado para la puja e ingresada su oferta económica inicial, no participare en la puja, es decir no se encontrare conectado (logueado) al SOCE en el momento de la puja reprogramada, estará incurso en la infracción prevista en el literal d) del artículo 106 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en concordancia con el numeral 1 del artículo 85 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. El procedimiento sancionatorio se llevará a cabo	**Art. 230.-** Condiciones de la puja.- La puja tendrá una duración de quince (15) minutos; en este tiempo los oferentes habilitados presentarán sus posturas a la baja, respecto de las ofertas económicas iniciales, respetando para esto el rango de variación mínima para la puja establecida en el pliego del procedimiento de selección. Para que la puja se produzca deberá contarse con al menos dos oferentes que hayan ingresado la oferta económica inicial, caso contrario, el portal COMPRAS PÚBLICAS reprogramará automáticamente, por una sola vez dicho acto, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. En la reprogramación automática, se considerará ganador de la puja al oferente que presente la postura económica más baja, sea esta por puja o por oferta económica inicial. El portal COMPRAS PÚBLICAS, seleccionará la oferta económica inferior al presupuesto referencial, de entre las posturas presentadas; la oferta ganadora de la puja será inferior, al menos en un 5% del presupuesto referencial. El oferente pasará a la etapa de entrega y verificación de documentación. Sin perjuicio de lo expuesto, la comisión técnica podrá recomendar la declaratoria de desierto a la máxima autoridad o delegado del Servicio Nacional de Contratación Pública.

acorde a lo establecido en el artículo 108 de la referida Ley. El Sistema Oficial de Contratación del Estado - SOCE, seleccionará a la oferta económica de menor precio de entre las posturas económicas presentadas. A efectos de asegurar el cumplimiento de las condiciones de calidad, seguridad y eficacia de los fármacos o bienes estratégicos en salud ofertados, y conforme el artículo 84 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el oferente que ocupe el primer lugar de la puja deberá presentar una garantía de cumplimiento de requisitos en el término máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación de los resultados de dicha puja. La forma, monto y vigencia de la garantía, serán acorde a lo previsto en el artículo 84 del mencionado Reglamento. En caso de que el oferente que ocupe el primer lugar de la puja, no presente la garantía de cumplimiento de requisitos en el término antes previsto, la Comisión Técnica descalificará a este oferente; y, notificará, en el informe de adjudicación o desierto del procedimiento, a la máxima autoridad del SERCOP o su delegado para que inicie el procedimiento establecido en el artículo 108 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, con base en la infracción tipificada en el literal d) del artículo 106 de la referida Ley, en concordancia con el numeral 2 del artículo 85 de su Reglamento. Posteriormente, una vez que la Comisión Técnica descalifique al oferente que ocupa el primer lugar en la puja por no presentar la garantía de cumplimiento de requisitos, la Comisión Técnica notificará, por cualquier medio, a todos los demás oferentes que participaron en la puja, para que, luego de transcurridos sesenta (60) días contados desde la finalización del acto de puja, se proceda conforme el inciso cuarto del artículo 424.4 de la presente Resolución. Sin perjuicio de lo anterior, será decisión de la máxima autoridad o su delegado del SERCOP la declaratoria de desierto respectiva.	
Artículo 424.4.- Entrega y verificación de documentación. - El oferente ganador de la puja o el oferente que participó en la negociación que	**Art. 232.-** Etapa de entrega y verificación de documentación.- Una vez notificado, el oferente que ocupe el primer lugar de la

resultó exitosa, según corresponda, pasarán a la etapa de entrega y verificación de documentación. En el término máximo de hasta sesenta (60) días contados desde la finalización del acto de puja o sesión de negociación, el oferente deberá ingresar, entregar y presentar la documentación e información en el Portal de COMPRAS PÚBLICAS que se haya solicitado expresamente en el pliego como requisito indispensable para la adjudicación. Dentro de los primeros quince (15) días del término referido al inicio de este inciso, el oferente antes señalado deberá entregar, por medios físicos o electrónicos, la garantía de cumplimiento de requisitos al SERCOP. A partir de la fecha de entrega de la referida garantía, la Comisión Técnica tendrá el término de quince días (15) días para la revisión y aprobación de esta. En caso de que el oferente que participó en la sesión de negociación que resultó exitosa, no presente la garantía de cumplimiento de requisitos en el término antes previsto, se procederá conforme el inciso final del artículo 424.3 de la presente Resolución. En caso de que el oferente que ocupe el primer lugar de la puja no presente la garantía de cumplimiento de requisitos en el término antes previsto, se procederá conforme el inciso séptimo del artículo 424.2 de la presente Resolución. Posteriormente, y conforme el inciso octavo del artículo 424.2 de la presente Resolución, una vez que la Comisión Técnica descalifique al oferente que ocupa el primer lugar en la puja por no presentar la garantía de cumplimiento de requisitos, a efectos de seleccionar al ‘siguiente mejor oferente’, notificará, por cualquier medio, a todos los demás oferentes que participaron en la puja, para que conozcan que, luego de transcurrido el término de sesenta (60) días contado desde la finalización del acto de puja, se hará el llamado a los ‘siguientes’ en el Portal de COMPRAS PÚBLICAS, y se procederá conforme el inciso séptimo de este artículo. En el evento que el oferente ganador, ya sea por negociación que resultó exitosa o por que ocupe el primer lugar de la puja, haya presentado la garantía de cumplimiento de requisitos dentro del término antes previsto, y que la misma haya sido aprobada por la comisión técnica; una vez	puja o que participó en la negociación exitosa, deberá ingresar, entregar y presentar la documentación e información solicitada en el pliego como requisito indispensable para la adjudicación, en el portal COMPRAS PÚBLICAS. En caso de que el oferente no presente la documentación correspondiente o esta no cumpla con los parámetros dispuestos en los pliegos, la comisión técnica lo descalificará y seleccionará al "siguiente mejor oferente", por lo que notificará, en orden de prelación, a los oferentes que participaron en la puja, para que en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación, ingrese, entregue y presente la documentación e información en el portal COMPRAS PÚBLICAS, que incluya su compromiso de mantener su oferta vigente hasta la suscripción del convenio marco corporativo. Será considerado como el "siguiente mejor oferente" aquel que cumpla con todas las especificaciones y requisitos técnicos, financieros y legales exigidos en los pliegos y que presente el precio más bajo. En consecuencia, no necesariamente será el segundo en orden de prelación de la puja, sino el que, teniendo un precio más bajo, cumple con los referidos requisitos. En caso de que se hubiese realizado una sesión de negociación y el oferente no presente la documentación correspondiente o no cumpla con los parámetros dispuestos en los pliegos, la comisión técnica recomendará la declaratoria de desierto del procedimiento de selección. La comisión técnica se reunirá, para analizar la documentación e información requerida en los pliegos e ingresada por el oferente. La documentación e información una vez presentada, no podrá modificarse; no obstante, si se presentaren errores de forma, podrán ser convalidados por el oferente a pedido de la comisión técnica, conforme a la normativa vigente.

concluido el término de 60 días previsto en el segundo inciso de este artículo, o si antes de la finalización de este término, el oferente ingresare la documentación e información requerida en los pliegos en el Portal de COMPRAS PÚBLICAS, la Comisión Técnica se reunirá en el término máximo de quince (15) días, contados a partir de esa fecha, para proceder con la verificación de la referida documentación e información. Este término podrá ser ampliado por quince (15) días adicionales, por parte de la Comisión Técnica, por causas debidamente justificadas, las cuales constarán en la correspondiente acta que deberá ser publicada en el Portal de COMPRAS PÚBLICAS. En caso de que la Comisión Técnica verifique que la documentación e información presentada por el oferente antes señalado no cumple con lo requerido en el pliego, rechazará su oferta mediante acto administrativo debidamente motivado, y notificará a la máxima autoridad del SERCOP para que ejecute la garantía de cumplimiento de requisitos, e inicie el procedimiento establecido en el artículo 108 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, con base a la infracción tipificada en el literal d) del artículo 106 de la referida Ley, en concordancia con el numeral 2 del artículo 85 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Ante el evento detallado en el inciso precedente, en el caso de que se hubiese realizado una sesión de negociación única, la Comisión Técnica recomendará la declaratoria de desierto del procedimiento de selección. Por otra parte, en caso de que se hubiese realizado un acto de puja, la Comisión Técnica, a efectos de seleccionar al 'siguiente mejor oferente', notificará a todos los demás oferentes participantes de la puja para que, en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación electrónica, presenten la documentación e información requeridas en el pliego, incluyendo la obligación de mantener su oferta hasta la suscripción del convenio marco corporativo. Si los oferentes llamados para presentar documentación e información, a efectos de seleccionar al 'siguiente mejor oferente', no	

cumplen o no presentan los requerimientos exigidos en el pliego en el término antes señalado, la Comisión Técnica recomendará a la máxima autoridad del SERCOP o su delegado declarar desierto el procedimiento de selección. En caso de ser necesaria la convalidación de errores, se procederá conforme a la normativa legal, reglamentaria, y al Capítulo V del Título III de esta Resolución, en lo que fuera aplicable. Será considerado como el 'siguiente mejor oferente' aquel que cumpla con todas las especificaciones y requisitos técnicos, financieros y legales exigidos en los pliegos, y que presente el precio más bajo. En consecuencia, el siguiente mejor oferente no necesariamente será el segundo en orden de prelación de la puja, sino el que, teniendo un precio más bajo, cumple con los referidos requisitos técnicos, financieros y legales.	
Artículo 424.9.- Garantías. - El oferente adjudicado deberá presentar como habilitante para la suscripción del convenio marco corporativo, y tener en cuenta la siguiente información, respecto a garantías: 1.- Garantía de cumplimiento de requisitos. - Sin perjuicio de lo indicado en artículos anteriores, el oferente deberá considerar que cuando un plazo o término de alguna etapa o fase previo a la suscripción del convenio marco corporativo se prorrogue o amplíe, el oferente deberá mantener vigente esta garantía hasta la suscripción del respectivo convenio, debiendo renovarla antes de su vencimiento. De no renovársela oportunamente, el oferente será descalificado o declarado adjudicatario fallido, según corresponde. 2.- Garantía de fiel cumplimiento del convenio marco corporativo. - Que el oferente adjudicado rendirá a favor del SERCOP, cuyo monto será determinado en los pliegos del procedimiento de selección. La garantía puede ser rendida mediante las formas contempladas en el artículo 73 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y será devuelta una vez que finalice la vigencia del convenio marco corporativo. Esta garantía deberá ser renovada en caso de que el plazo de vigencia del convenio marco sea ampliado, de conformidad con el penúltimo inciso del artículo 391 de esta Resolución. Esta garantía será ejecutada por el SERCOP en caso de terminación unilateral y	No se reproduce el artículo

anticipada del convenio marco corporativo, y solo cubrirá esta contingencia. Los valores derivados de la ejecución de esta garantía deberán ser depositados en la Cuenta Única del Tesoro Nacional, a efectos de que el ente rector de las finanzas públicas realice las acciones necesarias para distribuirlos entre los miembros de la Red Pública Integral de Salud - RPIS. 3.- Las demás garantías previstas en los pliegos del procedimiento de selección. Las garantías descritas en este artículo no reemplazan o eximen al proveedor de las responsabilidades por ineficacia terapéutica y posibles consecuencias nocivas a la salud del usuario final del fármaco, siempre que se demuestre que los bienes no han sufrido daños en la distribución, entrega o dispensación por parte del operador logístico. De determinarse la responsabilidad, se aplicarán las sanciones pertinentes establecidas en el ordenamiento jurídico vigente en el Ecuador.	

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional.

31. En relación con el artículo 422 de la resolución impugnada, si bien la Normativa Secundaria contempla un texto similar en el artículo 283,[14] de una revisión exhaustiva esta norma, se encuentra que se enmarca en las disposiciones para las importaciones directas, la cual es un proceso distinto a la subasta inversa corporativa (proceso originalmente alegado como inconstitucional en la presente acción). Por tanto, debe concluirse que el texto impugnado ya no se encuentra reproducido en la normativa actualmente vigente, no existiendo, entonces, unidad normativa.

32. Respecto del artículo 424 de la resolución impugnada, mismo que guarda relación con el procedimiento para presentar la oferta económica inicial, se denota que la normativa secundaria reprodujo casi integralmente el texto en el artículo 228, con la salvedad de exigir la presentación de la oferta económica inicial antes de la puja, no mencionando la negociación. Lo mismo ocurre para los artículos 424.2 y 424.4 de la resolución impugnada, puesto que se ha modulado sus disposiciones en los 230 y 232, pero mantiene la esencia de la regulación inicial. En tal virtud, este Organismo encuentra

[14] Artículo 283.- Condiciones y requisitos de la contratación.- La entidad contratante para importar fármacos que no cuenten con el respectivo registro sanitario nacional, deberá realizar todos los trámites requeridos por la autoridad de control y vigilancia sanitaria u organismo técnico que hiciere su veces, en los casos que corresponda, para lo cual se deberá verificar el estado de dicho certificado; así como vigilar que en el proceso de adquisición, importación y desaduanización, cumpla en todo momento con la calidad, seguridad y eficacia de los bienes a adquirirse.

que el núcleo de lo dispuesto en los artículos impugnados se mantiene en la resolución vigente, existiendo entonces **unidad normativa.**

33. Finalmente, respecto del contenido del artículo 424.9 de la resolución impugnada, en un primer momento, se evidencia que tiene un texto similar al del artículo 256. No obstante, de la revisión pormenorizada de éste, se devela que el artículo 256[15] de la resolución vigente se refiere a los tipos de garantías que se pueden exigir en las órdenes de compra de fármacos o bienes estratégicos de salud, lo cual obedece a un proceso de contratación distinto que contempla como obligación final a la orden de compra y no el convenio marco corporativo que es la obligación que deriva de la subasta inversa corporativa.[16] En consecuencia, al no tratarse de una reproducción de lo establecido en la resolución originalmente impugnada, no existe unidad normativa que permita a este Organismo realizar un análisis de constitucionalidad extendido a la resolución sustitutiva.

34. Por las consideraciones expuestas, ante la existencia de unidad normativa únicamente respecto de lo previsto en los artículos 228, 230 y 232 de la Resolución RE-SERCOP-2023-0134, corresponde a esta Corte realizar el control de constitucionalidad de los referidos artículos, a la luz de los argumentos de las partes.[17]

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

35. El control abstracto de constitucionalidad vela por la supremacía constitucional a través de la plena armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y el resto del ordenamiento jurídico.[18] En esta línea, la acción pública de

[15] Artículo 256.- Garantías de las órdenes de compra.- Cuando así se lo haya previsto en la correspondiente orden de compra, el oferente seleccionado deberá presentar, previo al plazo establecido para la primera entrega, las siguientes garantías: 1. Garantía de fiel cumplimiento de la orden de compra, de conformidad con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, será rendida favor de las entidades contratantes que conforman la RPIS. Esta garantía podrá ser rendida mediante las formas previstas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y será devuelta conforme la referida Ley. Todas las características y requisitos adicionales de esta garantía estarán previstos en los pliegos del procedimiento de selección. 2. Garantía por anticipo de la orden de compra.- En aquellas órdenes de compra cuya forma de pago prevea la entrega de un anticipo por parte de las entidades de la RPIS, los proveedores deberán entregar una garantía, la cual deberá ser rendida mediante las formas previstas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Los proveedores podrán renunciar a la entrega del anticipo referido, para lo cual deberán expresar su voluntad por escrito.

[16] La Normativa Secundaria preceptúa lo siguiente: "Art. 235.- Adjudicación y suscripción del convenio marco corporativo.- La máxima autoridad del Servicio Nacional de Contratación Pública o su delegado, adjudicará el procedimiento de selección, de acuerdo con el informe de recomendación de la comisión técnica. Se suscribirá el convenio marco corporativo en el término de quince (15) días contados a partir de la fecha de notificación con la resolución de adjudicación, realizada a través del portal COMPRAS PÚBLICAS, o de treinta (30) días en caso de asociaciones y consorcios. El SERCOP registrará cada convenio marco corporativo en el portal COMPRAS PÚBLICAS".

[17] CCE, sentencia 46-16-IN/21, 14 de septiembre de 2022, párr. 14.

[18] CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021,

inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto,[19] la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar —identificar y eliminar— [20] incompatibilidades entre los preceptos de las normas infraconstitucionales[21] y lo dispuesto en la Constitución.[22]

36. El literal b del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener "[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa". De modo que la parte accionante está compelida a cumplir con cierta carga argumentativa que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, permita a esta Corte pronunciarse con base en un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar suficientemente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC.[23]

37. Una vez revisados los argumentos plasmados en los párrafos 11, 12 y 14 *ut supra* que versan sobre el principio de jerarquía normativa, de legalidad y derecho a la salud, se advierte que éstos se refieren a una supuesta incompatibilidad con la obligación contenida en Ley Orgánica de Salud de la obtención del registro sanitario para todo medicamento,[24] siendo dicha discusión únicamente de carácter infraconstitucional. Por tanto, resultan improcedentes a la luz de las competencias de la Corte Constitucional en el control abstracto de constitucionalidad, mismas que no abarcan la potestad de

---

párr. 73; 65-16-IN/21, 3 de marzo de 2021, párr. 45; 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 35; 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149.

[19] CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 40; 26-18-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 96.

[20] CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 33; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 39.

[21] Actos normativos emitidos por los diferentes órganos estatales con competencia de configuración normativa.

[22] LOGJCC, art. 74. Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47; 27-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párr. 51.

[23] CCE, sentencias 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 120; 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 28; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 27-28; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 46-47; 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15; 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46; 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

[24] El artículo 137 de la Ley Orgánica de Salud estipula que: "Están sujetos a la obtención de notificación sanitaria previamente a su comercialización, los alimentos procesados, aditivos alimentarios, cosméticos, productos higiénicos, productos nutracéuticos, productos homeopáticos, plaguicidas para uso doméstico e industrial, y otros productos de uso y consumo humano definidos por la Autoridad Sanitaria Nacional, fabricados en el territorio nacional o en el exterior, para su importación, comercialización y expendio. Están sujetos a la obtención de registro sanitario los medicamentos en general en la forma prevista en esta Ley, productos biológicos, productos naturales procesados de uso medicinal, productos dentales, dispositivos médicos y reactivos bioquímicos de diagnóstico, fabricados en el territorio nacional o en el exterior, para su importación, comercialización, dispensación y expendio […]".

conocer, analizar o resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones relativas a normas de jerarquía legal o rango menor.[25]

38. En cuanto a las alegaciones vertidas en el párrafo 13 *ut supra* relativas a la transgresión a la garantía de disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, regular su comercialización y promover la producción nacional y la utilización de medicamentos genéricos que respondan a las necesidades epidemiológicas de la población, se observa que los argumentos referidos por el accionante se centran específicamente en la no exigencia de la presentación del registro sanitario de los fármacos o bien estratégico de salud a los proveedores, de forma previa a su participación en la subasta inversa corporativa. Arguye que en reemplazo de esta obligación se estableció un criterio económico, el cual impediría la constancia de calidad de los mismos. Por consiguiente, esta Corte considera oportuno formular el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 228, 230 y 232 de la Normativa Secundaria, al regular parte del proceso de subasta inversa corporativa de fármacos o bienes estratégicos de salud, son incompatibles con el artículo 363 numeral 7 de la Constitución que prevé la garantía de la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces al, presuntamente, no exigir un registro sanitario para participar en el mencionado proceso?**

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿Los artículos 228, 230 y 232 de la Normativa Secundaria, al regular parte del proceso de subasta inversa corporativa de fármacos o bienes estratégicos de salud, son incompatibles con el artículo 363 numeral 7 de la Constitución que prevé la garantía de la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces al, presuntamente, no exigir un registro sanitario para participar en el mencionado proceso?

39. El artículo 363 numeral 7 dispone al Estado "garantizar la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, regular su comercialización y promover la producción nacional y la utilización de medicamentos genéricos que respondan a las necesidades epidemiológicas de la población. En el acceso a medicamentos, los intereses de la salud pública prevalecerán sobre los económicos y comerciales". Respecto de este artículo la Corte Constitucional ha establecido que:

> "[…] la persona tiene derecho a que el medicamento contribuya al más alto nivel posible de salud; en lo colectivo, la disponibilidad y el acceso de medicamentos deben contribuir, en el marco de una política pública de salud basada en derechos, a que prevalezcan los

[25] CCE, sentencias 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 22; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 13; 30-18-IN/23, 02 de agosto de 2023, párr. 24; 25-20-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 30.

intereses de la salud pública por sobre los intereses económicos, comerciales o particulares, conforme lo dispuesto en los artículos 83 (7) y 363 de la Constitución […]".[26]

40. Frente a ello, la Corte ha identificado que el Estado debe actuar de forma "coordinada y eficiente, según sus competencias específicas, para poder garantizar el derecho a la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces".[27] Frente a ello, identificó que es la ARCSA o la institución que ejerza sus competencias, la responsable de certificar la calidad del medicamento a través del registro sanitario. Además, ha reconocido que el SERCOP ostenta la competencia de regular la compra de medicamentos, para la cual "Uno de los requisitos previos para participar en las subastas será la presentación del registro sanitario ecuatoriano para garantizar la calidad de los medicamentos". [28]

41. El accionante argumenta que la exigencia del registro sanitario previo a la participación en la subasta inversa corporativa de fármacos y bienes estratégicos en salud es la manera de verificar la calidad de los medicamentos y garantizar la salud de quienes los reciban. De modo que, al ser reemplazado por un criterio económico se atenta contra el artículo 363.7 de la Constitución.

42. Analizada la Normativa Secundaria se constata que esta, en su artículo 228, prevé la presentación de la oferta económica inicial a través del portal de COMPRAS PÚBLICAS (**"portal"**) por parte de los oferentes calificados, previo a la participación en la puja acorde a los términos establecidos en los pliegos. Frente a ello, el artículo 223 de la Normativa Secundaria estipula lo que deben contener los pliegos, dejando constancia que las especificaciones técnicas deben contemplar las condiciones clínicas y legales.[29] Ante lo cual, al inicio de la sección II, relacionada a la "Selección de

[26] CCE, sentencia 679-18-JP/20 y acumulados, 05 de agosto de 2020, párr. 58.
[27] *Íbid*, párr. 67, 68 y 69.
[28] *Íbid*, párr. 99 al 104 y 134.
[29] Art. 223.- Pliegos del procedimiento.- Los pliegos del procedimiento para la selección de proveedores de fármacos o bienes estratégicos en salud por medio de Subasta Inversa Corporativa, deberán contemplar, los siguientes aspectos: 1. Convocatoria, que contendrá toda la información relevante para garantizar la concurrencia y transparencia del procedimiento de selección de proveedores; 2. El cronograma con las etapas y términos del respectivo procedimiento; 3. Los requisitos y condiciones de participación, incluidas garantías acorde a lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General; 4. Especificaciones técnicas, que contengan condiciones comerciales, técnicas, clínicas, legales y económicas de los bienes a incorporarse en el catálogo electrónico del portal COMPRASPÚBLICAS de fármacos y bienes estratégicos en salud; 5. La delimitación clara entre las obligaciones relativas al convenio marco corporativo, y las obligaciones que se generarán en cada orden de compra; así como el funcionamiento y ejecución de los referidos instrumentos; 6. Los parámetros de calificación y metodología de evaluación de las ofertas; 7. Proyecto de convenio marco; y, 8. Formularios, compromisos y demás documentación que deba ser presentada por el proveedor en su oferta, de forma electrónica. Una vez que se cuente con la documentación correspondiente, y suscrita la respectiva resolución de inicio por parte de la máxima autoridad del Servicio Nacional de Contratación Pública o su delegado, se publicarán los pliegos del procedimiento con la respectiva convocatoria a través del portal COMPRASPÚBLICAS. Para la construcción adecuada de los documentos precontractuales, el SERCOP

proveedor de fármacos y bienes estratégicos en salud", el artículo 211 determina, de manera expresa, lo siguiente:

> El registro sanitario correspondiente a cada fármaco o bien estratégico en salud, en las adjudicaciones de la Subasta Inversa Corporativa, deberá estar vigente durante el tiempo que el producto permanezca en el catálogo electrónico del portal COMPRAS PÚBLICAS de fármacos y bienes estratégicos en salud. Es obligación y responsabilidad del proveedor renovarlo en el caso de que su vigencia esté por caducar, con al menos noventa (90) días de anticipación. En el caso que el Registro Sanitario se encuentre caducado o suspendido, el fármaco será suspendido del catálogo electrónico del portal COMPRAS PÚBLICAS de fármacos y bienes estratégicos en salud, hasta que su estado se encuentre vigente. Para este fin el SERCOP interoperará información con la autoridad sanitaria nacional, a través de la autoridad de control y vigilancia sanitaria u organismo técnico que hiciere sus veces. Si el proveedor no solucionare la suspensión del producto durante el tiempo previsto en el convenio marco corporativo, el SERCOP podrá terminar de forma anticipada y unilateral el referido instrumento. **En ningún caso se adjudicará un convenio marco corporativo sin contar con este requisito** [énfasis añadido].

43. A la luz de los referidos artículos se encuentra, entonces, que los pliegos del procedimiento -al definir las condiciones técnicas que deben cumplir los oferentes para participar en la subasta inversa corporativa- no obvian la presentación del registro sanitario. Al contrario, se evidencia que, *de manera expresa***,** el SERCOP ha dispuesto contar con dicho requisito, previo a la adjudicación del convenio marco corporativo. Es decir que el oferente ganador en la puja no podrá suscribir la obligación final, que es el convenio marco corporativo, sin acreditar el registro sanitario de los medicamentos o bienes estratégicos de salud que se ofertarán en el mismo. Además, tal como se plasmó en el párrafo 33 *ut supra*, las garantías económicas aludidas por el accionante se estipularon en la resolución vigente para el procedimiento de órdenes de compra, siendo éste un proceso distinto de la subasta inversa corporativa, que además no reemplaza la obligación del oferente de presentar el registro sanitario.

44. Lo mismo ocurre en el artículo 230, que desglosa cómo tendrá lugar la puja dentro del procedimiento, indicando que el oferente con la "postura económica más baja" será considerado como el ganador. La puja permite definir el oferente que deberá contar con el registro sanitario correspondiente, para poder ser adjudicado el proceso. El artículo, entonces, explica el procedimiento que permite al proveedor conocer de ante mano, cómo se llevará a cabo ésta etapa, dentro de la subasta inversa corporativa.

45. En relación al artículo 232 de la Normativa Secundaria, el SERCOP contempló la obligación de presentación de la documentación solicitada en el pliego para su

---

podrá realizar de forma previa procedimientos de verificación de producción nacional, con la única finalidad de retroalimentar los estudios y diseños. El SERCOP coordinará la elaboración de los respectivos pliegos con los subsistemas de salud de la RPIS, los cuales serán revisados y aprobados por el Comité Interinstitucional.

verificación, al oferente ganador de la puja. Dado que en los pliegos se exige el cumplimiento a las especificaciones técnicas del fármaco o bien estratégico de salud, esta Corte Constitucional observa que la entrega de la información incluye entonces, el registro sanitario. El artículo 238 del mismo cuerpo legal preceptúa "[…] En caso de que el o los oferentes no presenten la documentación correspondiente o no cumpla con los parámetros dispuestos en los pliegos, la comisión técnica lo descalificará y mediante el respectivo informe, recomendará la declaratoria de desierto del procedimiento de selección a la máxima autoridad del Servicio Nacional de Contratación Pública o su delegado, para su resolución". Con ello, se denota la aplicación práctica de la exigencia plasmada en el artículo 211 relacionado al registro sanitario.

46. De lo expuesto hasta aquí, esta Corte determina que la normativa actualmente vigente contempla la obligación de contar con registro sanitario previo a la adjudicación, en los procesos de subasta inversa corporativa de fármacos o bienes estratégicos de salud. Dado de que este Organismo Constitucional ha reconocido que la obtención del registro sanitario significa cumplir con el requisito de calidad que deben ostentar los medicamentos,[30] no se evidencia una transgresión a la garantía de disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces. En consecuencia, se descarta la inconstitucionalidad alegada por el accionante.

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. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad **126-21-IN**.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[30] *Ibid*, párr. 321.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de mayo de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Enrique Herrería Bonnet, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

12621IN-6c64f

Caso Nro. 126-21-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 3-24-CP/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 06 de junio de 2024

CASO 3-24-CP

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

DICTAMEN 3-24-CP/24

Resumen: La Corte Constitucional emite dictamen desfavorable de constitucionalidad de una propuesta de consulta popular por carecer de considerandos introductorios.

1. Antecedentes procesales

1. El 5 de febrero de 2024, Diómenes Rodas Romero ("**peticionario**") presentó una solicitud de control previo de constitucionalidad de consulta popular local. La causa fue signada con el número 3-24-CP y recayó en la competencia de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

2. El caso guarda relación con las causas 9-21-CP y 8-22-CP. En todos estos casos el peticionario pretende consultar acerca de la construcción de un túnel trans-amazónico.[1] En las causas 9-21-CP y 8-22-CP, la Corte Constitucional emitió dictámenes desfavorables de constitucionalidad de las respectivas propuestas por carecer de considerandos introductorios.[2]

3. El 27 de mayo de 2024, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso.

2. Competencia

4. La Corte Constitucional es competente para dictaminar la constitucionalidad de propuestas de convocatoria a consulta popular, conforme los artículos 104 de la

[1] Conforme la certificación de la Secretaría General de la Corte Constitucional.
[2] CCE, dictamen 9-21-CP/22, 19 de enero de 2022; dictamen 8-22-CP/22, 30 de noviembre de 2022. En el dictamen 8-22-CP/22, la Corte se pronunció adicionalmente sobre la pregunta y concluyó que esta incumplía los requisitos previstos en la LOGJCC.

Constitución, 127 de la LOGJCC y 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

3. Legitimación activa

5. Conforme el artículo 104 de la Constitución, la ciudadanía puede solicitar la convocatoria a una consulta popular de carácter local con el respaldo de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte,[3] este Organismo debe emitir su dictamen de constitucionalidad previo a la recolección de las firmas de respaldo.

6. El peticionario presentó su solicitud de consulta popular en ejercicio de la iniciativa ciudadana prevista en el artículo 104 de la Constitución, previo a la recolección de las firmas de respaldo. En consecuencia, se verifica que está legitimado para proponer esta solicitud.

4. Contenido de la propuesta

7. La pregunta que se busca someter a consulta popular es la siguiente:

> ¿Considera Usted necesario que el Gobierno Nacional construya el TUNEL-TRANS-AMAZÓNICO de 13 Km, aproximadamente; para unir a las ciudades de Zamora y Loja, en un tiempo estimado de 30 minutos, como una solución al colapso vial diario, por el circular de 2.500 vehículos de mediana capacidad, más los 300 tráileres, que transportan el concentrado de cobre y oro de las empresas mineras ECUACORRIENTE Y LUNDIN-GOL hasta el puerto marítimo de YILPORP en la provincia de El Oro, desde los centros mineros ubicados en la parroquia Tundayme del cantón el Pangui y el Zarza en la parroquia Los Encuentros del cantón Yanzatza, por la única vía Zamora-Loja de 58Km?

5. Control de constitucionalidad

8. Al examinar la constitucionalidad de una propuesta de consulta popular, la Corte debe primero verificar que los considerandos introductorios cumplan los requisitos previstos en los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC. Los considerandos introductorios son necesarios para garantizar la libertad de las y los electores porque permiten que las personas se informen acerca del asunto consultado y la necesidad de la propuesta planteada.[4] Cuando una propuesta carece de considerandos introductorios, se incumplen

[3] CCE, dictamen 1-19-CP/19, 16 de abril de 2019, decisorio 1.1.
[4] CCE, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 28.

los requisitos previstos en la ley y, conforme la jurisprudencia de la Corte, no corresponde emitir un pronunciamiento adicional.[5]

9. En este caso, igual que en propuestas anteriores presentadas por el mismo peticionario, no existen considerandos introductorios que permitan contextualizar la pregunta planteada. El peticionario se limitó a remitir un escrito con el texto de la pregunta, un mapa y un escrito dirigido a la Corte con una explicación general sobre la propuesta planteada.[6] En los dictámenes 8-22-CP/22 y 9-21-CP/22, esta Corte ya estableció que estos escritos no cumplen los requisitos para superar el control formal de los considerandos introductorios.[7]

10. Al no existir considerandos introductorios, corresponde emitir un dictamen desfavorable de constitucionalidad de la propuesta sin un pronunciamiento adicional.[8] Además, se llama la atención al peticionario por inobservar los dictámenes de la Corte acerca de sus propuestas de consulta popular y se le recuerda que la presentación sucesiva de peticiones sin fundamento puede configurar abuso del derecho.[9]

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:

---

[5] En el dictamen 1-23-CP/24 de 17 de enero de 2024, esta Corte señaló lo siguiente: "[L]a falta de considerandos implica un incumplimiento directo de las exigencias previstas en los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC, lo cual, imposibilita la labor de verificación constitucional de los requisitos legales de los textos introductorios. Ante la inexistencia de considerandos en el caso que nos ocupa, resulta imposible analizar elementos cruciales para garantizar la libertad del elector y su derecho de participación".

[6] El peticionario se refiere al "colapso que se está suscitando en la vía Zamora-Loja" debido a la circulación constante de tráileres de las empresas mineras Lundin Gold y Ecuacorriente. Posteriormente afirma que ha "tomado la decisión de proponer una consulta popular al pueblo zamorano […] para que […] se pronuncie en las urnas sobre la construcción del túnel trans-amazónico".

[7] CCE, dictamen 8-22-CP/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 17-18; dictamen 9-21-CP/22, 19 de enero de 2022, párr. 9 y 11.

[8] Aunque en el dictamen 8-22-CP/22 sobre la propuesta planteada por el mismo peticionario la Corte también analizó la pregunta, en el dictamen 9-21-CP/22 (relativa a la propuesta del mismo peticionario) la Corte emitió dictamen desfavorable al verificar la inexistencia de considerandos. En este caso, al igual que en el dictamen 9-21-CP/22, no se estima necesario continuar con el análisis, considerando que la Corte ya se ha pronunciado sobre la misma propuesta en reiteradas ocasiones y el peticionario ha inobservado consistentemente dichos dictámenes y las disposiciones constitucionales y legales sobre el control de propuestas de consultas populares.

[9] LOGJCC. "Art. 23.- Abuso del derecho. - La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas. […]"

1. Declarar que la consulta popular presentada por Diómenes Rodas Romero incumple los parámetros de control previstos en la Constitución y la LOGJCC.

2. Negar la solicitud de consulta popular 3-24-CP por incumplir los requisitos previstos en la Constitución y la LOGJCC.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de junio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

324CP-6d0d8

Caso Nro. 3-24-CP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 7-24-TI/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 06 de junio de 2024

CASO 7-24-TI

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

DICTAMEN 7-24-TI/24

Resumen: La Corte Constitucional determina que el "Acuerdo sobre servicios aéreos entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República Dominicana", no se encuentra incurso en ninguna de las causales previstas en el artículo 419 de la Constitución y, por lo tanto, no requiere de aprobación legislativa previo a su ratificación por parte del presidente de la República.

1. Antecedentes

1. Mediante Oficio T 237-SGJ-24-0217 presentado el 16 de mayo de 2024, el presidente de la República del Ecuador, Daniel Noboa Azín ("**presidente**"), remitió a esta Corte Constitucional una copia certificada del Acuerdo sobre servicios aéreos entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República Dominicana ("**Acuerdo**"), suscrito el 10 de marzo de 2022, por el ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador y por el ministro de Relaciones Exteriores de la República Dominicana, en Santiago de Chile, Chile. En dicho oficio, el presidente solicitó a este Organismo que "inicie el proceso de control constitucional y determine si el [Acuerdo] requiere de aprobación legislativa previo a su ratificación".

2. El sorteo se efectuó de forma electrónica el 16 de mayo de 2024, habiéndose designado a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín como sustanciadora de la presente causa.

3. Mediante providencia de 21 de mayo de 2024, la jueza constitucional avocó conocimiento de la causa y dispuso su notificación a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional del Ecuador, a la Procuraduría General del Estado y al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer el Acuerdo y emitir el dictamen acerca de si requiere o no aprobación legislativa, de conformidad con lo

dispuesto en los artículos 419 y 438 numeral 1 de la Constitución, en concordancia con los artículos 107 numeral 1 y 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Contenido y análisis del Acuerdo

3.1. Contenido del Acuerdo

5. El artículo 1 del Acuerdo incluye definiciones aplicables a su contenido.[1] El artículo 2 contiene el otorgamiento de derechos relacionados con la explotación de servicios aéreos internacionales entre las partes y prevé una enumeración de los derechos aplicables a las líneas aéreas designadas por las partes,[2] el alcance de dichos derechos y la exclusión del derecho de cabotaje.

6. En el artículo 3, el Acuerdo establece el derecho, las condiciones, el proceso y los efectos de la designación y autorización de líneas aéreas para explotar los servicios convenidos, así como el derecho y el procedimiento para retirar o modificar dichas designaciones. El artículo 4 del Acuerdo se refiere a las condiciones y al procedimiento para negar el otorgamiento, revocar, limitar y suspender las autorizaciones reguladas en el artículo 3; en tal sentido, el artículo 4 prevé un procedimiento de consultas entre las partes previo a la revocación, suspensión o imposición de condiciones, y las excepciones a dicho procedimiento.

7. El artículo 5 del Acuerdo establece obligaciones de aplicación de leyes y reglamentos de cada una de las partes a las aeronaves de líneas aéreas de la otra parte, así como a sus pasajeros, miembros de tripulación, carga y correos. Además, obliga a las partes a no conceder "preferencia a sus propias líneas aéreas ni a ninguna otra respecto a las líneas aéreas de la otra Parte que se utilicen para un transporte aéreo internacional similar". El artículo 6 del Acuerdo hace referencia a las condiciones para el reconocimiento de

[1] En particular, el artículo define los siguientes términos: "Autoridades Aeronáuticas", "Acuerdo", "Capacidad", "El Convenio", "OACI", "Línea aérea designada", "Precio", "Soberanía", "Territorio", "Cobros al usuario", "Servicio aéreo", "servicio aéreo internacional" y "escalas para fines no comerciales".

[2] El artículo reconoce el derecho de las Partes en el Acuerdo de "designar por escrito, a la otra Parte una o más líneas aéreas para explotar los servicios convenidos de conformidad con el presente Acuerdo y retirar o modificar dicha designación, por nota diplomática, de conformidad con la legislación de cada país". Asimismo, establece los siguientes derechos a favor de las aerolíneas designadas por las partes: "a) Efectuar vuelos a través del territorio de la otra Parte sin aterrizar; b) Efectuar escalas en territorio de la otra Parte para fines no comerciales; c) Efectuar paradas en los puntos de las rutas especificadas en el Cuadro de Rutas acordado conjuntamente por las autoridades aeronáuticas de ambas Partes, para embarcar y desembarcar tráfico internacional de pasajeros, carga y correo por separado o combinados; y d) Los demás derechos especificados en el presente Acuerdo".

certificados y licencias y al derecho de las partes a no reconocer las licencias otorgadas a sus nacionales.

8. El artículo 7 regula la seguridad operacional, incluyendo un mecanismo de consultas y la posibilidad de realizar inspecciones, de adoptar medidas urgentes y de suspender o modificar las autorizaciones de explotación de líneas aéreas. El artículo 8 se refiere a la seguridad de la aviación, establece una "obligación mutua de proteger la seguridad de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita", contiene la ratificación de las obligaciones de las partes adquiridas en virtud de varios instrumentos internacionales en la materia, prevé un mecanismo de consultas entre las partes y autoriza la adopción de medidas provisionales.

9. El artículo 9 del Acuerdo contiene disposiciones relativas a los cobros al usuario. El artículo 10 regula las exenciones de derechos aduaneros, otros derechos y exacciones exigibles en el territorio de las partes, y se refiere a las facultades de las autoridades aduaneras de las partes y a la legislación aduanera aplicable. El artículo 11 prevé la aplicación de la legislación de las partes en relación con los tributos aplicables a la "renta imponible resultante de la operación de las aeronaves de una línea aérea designada en los servicios aéreos internacionales, así como los bienes y servicios que le sean abastecidos", y de los acuerdos para evitar la doble tributación.

10. El artículo 12 se refiere a la determinación y a las limitaciones aplicables a la frecuencia y capacidad de los servicios de transporte aéreo internacional. El artículo 13 contiene disposiciones relativas a la determinación, notificación y registro de los precios de transporte aéreo y a la posibilidad de solicitar consultas respecto de cuestiones relacionadas con ellos. En el artículo 14, el Acuerdo se refiere a la obligación de las partes de informarse mutuamente sobre sus leyes, políticas y prácticas en materia de competencia, "que puedan afectar a la explotación de los servicios de transporte aéreo", de notificarse sobre las posibles incompatibilidades en la aplicación de las mismas y de mantener en sus leyes un entorno de competencia leal.

11. El artículo 15 regula la conversión de divisas y transferencia de fondos. El artículo 16 contiene disposiciones respecto de las actividades comerciales de las líneas aéreas. El artículo 17 se refiere a los informes periódicos de estadísticas que deberán ser proporcionados por las partes o por las líneas aéreas designadas. El artículo 18 contiene el procedimiento para el registro y la aprobación de horarios previos a la explotación de servicios nuevos o modificados. El artículo 19 prevé las condiciones de uso de aeronaves propias, arrendadas, fletadas o intercambiadas y se refiere al establecimiento de las

condiciones de delegación de responsabilidades sobre la vigilancia de la seguridad operacional. El artículo 20 establece la posibilidad de uso de "modos de transportes en la superficie, conjuntamente con los servicios aéreos internacionales de pasajeros y carga". El artículo 21 se refiere al derecho de las aerolíneas "de llevar tráfico internacional tipo chárter de pasajeros […] y/o carga", y a las solicitudes, disposiciones y condiciones para ello.

12. El artículo 22 prevé un mecanismo de consultas entre las partes "sobre la implementación, interpretación, aplicación, enmienda o cumplimiento" del Acuerdo. El artículo 23 establece los métodos de resolución de controversias entre las partes, que incluyen consultas, negociaciones y, subsidiariamente, la vía diplomática. El artículo 24 regula el procedimiento de enmiendas del Acuerdo. El artículo 25 se refiere a las enmiendas que deberán realizarse en el Acuerdo en caso de entrada en vigor de acuerdos multilaterales sobre transporte aéreo. El artículo 26 determina que el Acuerdo y sus enmiendas deberán registrarse ante la Organización de Aviación Civil Internacional. El artículo 27 regula la terminación del Acuerdo y el artículo 28 su entrada en vigor.

13. Finalmente, el Acuerdo contiene un anexo con: (i) un cuadro denominado "Cuadro de Rutas Pasajeros y Carga", que se refiere a las rutas a ser operadas por las líneas aéreas designadas por cada una de las partes; y, (ii) notas relativas a las facultades de las líneas aéreas designadas en relación con sus vuelos y a los servicios exclusivos de carga.

3.2. Análisis del Tratado

14. En este primer momento de control constitucional previo a la ratificación de los tratados internacionales, corresponde a la Corte Constitucional determinar si para la ratificación del Acuerdo se requiere o no de aprobación legislativa. En ese contexto, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿Se encuentra el Acuerdo sobre servicios aéreos entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República Dominicana incurso en alguno de los casos previstos en el artículo 419 de la Constitución, para requerir, previo a su ratificación, aprobación por parte de la Asamblea Nacional?

15. El artículo 419 de la Constitución establece:

> **Art. 419**.- La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:

1. Se refieran a materia territorial o de límites.
2. Establezcan alianzas políticas o militares.
3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.
5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.
7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

16. Del contenido sintetizado en la sección anterior se desprende que las disposiciones del Acuerdo no se refieren a materia territorial o de límites (artículo 419 numeral 1), ni establecen alianzas políticas o militares (artículo 419 numeral 2). En realidad, el Acuerdo tiene por objeto simplemente "facilitar la expansión de las oportunidades de servicios aéreos internacionales"[3] y "garantizar el grado más alto de seguridad operacional y seguridad aeroportuaria en los servicios aéreos internacionales".[4] El Acuerdo tampoco contiene obligaciones de expedir, modificar o derogar leyes (artículo 419 numeral 3).[5] De hecho, la Corte constata que, en varias ocasiones, el Acuerdo se remite expresamente a las leyes y regulaciones vigentes en cada una de las partes.[6]

17. Por otro lado, la Corte evidencia que el Acuerdo se refiere a cuestiones relativas al transporte aéreo, que se relacionan con el ejercicio del derecho a la libertad de transporte, reconocido en el artículo 394 de la Constitución.[7] Al respecto, este Organismo evidencia que tales cuestiones, *prima facie*, no alteran el reconocimiento, régimen o alcance del derecho mencionado, sino que buscan protegerlo y dotarlo de efectividad.[8] En tal sentido, el Acuerdo no se encuentra incurso en el caso previsto en el artículo 419 numeral 4 de la Constitución.

---

[3] Acuerdo, preámbulo.
[4] Acuerdo, preámbulo.
[5] Ver, al respecto, CCE, dictamen 1-23-TI, 30 de marzo de 2023, en el que se determinó que un tratado internacional sobre servicios aéreos con disposiciones similares a las del Acuerdo no se subsume en ninguna de las causales del artículo 419 de la Constitución.
[6] Ver, por ejemplo, el artículo 4 numeral 1 literales b y e, el artículo 5 numerales 1 y 2, el artículo 9 numeral 2, el artículo 10 numeral 4, el artículo 11, el artículo 13 numeral 2, artículo 14, artículo 15, artículo 16 numeral 2, artículo 19 numeral 1 y artículo 20 del Acuerdo.
[7] CRE, Art. 194. "El Estado garantizará la libertad de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial dentro del territorio nacional, sin privilegios de ninguna naturaleza. La promoción del transporte público masivo y la adopción de una política de tarifas diferenciadas de transporte serán prioritarias. El Estado regulará el transporte terrestre, aéreo y acuático y las actividades aeroportuarias y portuarias".
[8] Ver CCE, dictamen 008-19-DTI-CC, 28 de febrero de 2019, párr. 11. Ver también CCE, dictamen 8-23-TI, 9 de agosto de 2023, párr. 12.

18. Tampoco contiene el Acuerdo regulaciones que comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales (artículo 419 numeral 5). Igualmente, el Acuerdo no compromete al país en un acuerdo de integración y/o de comercio (artículo 419 numeral 6).[9] Además, no se evidencia que alguna disposición del Acuerdo atribuya competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional (artículo 419 numeral 7). De hecho, los únicos mecanismos de solución de controversias previstos en el tratado son las consultas y negociaciones entre las partes y la vía diplomática. Finalmente, esta Corte no verifica que el Tratado comprometa el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético (artículo 419 numeral 8).

19. En conclusión, el Acuerdo no se encuentra incurso en ninguna de las causales establecidas en el artículo 419 de la Constitución para requerir de aprobación legislativa.

4. Dictamen respecto de la necesidad de aprobación legislativa

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. *Dictaminar* que el *"Acuerdo sobre servicios aéreos entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República Dominicana"* no se encuentra incurso en las causales contenidas en el artículo 419 de la Constitución y, por lo tanto, no requiere de aprobación legislativa.

2. *Ordenar* que el Acuerdo se devuelva a la Presidencia de la República para que continúe con el trámite correspondiente.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[9] Ver, en similar sentido, CCE, dictamen 6-20-TI/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 14.

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de junio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

724TI-6d0da

Caso Nro. 7-24-TI

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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