

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

794-20-EP/24 En el Caso No. 794-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 794-20-EP	2
15-20-IN/24 En el Caso No. 15-20-IN Desestímese la acción de inconstitucionalidad No. 15-20-IN	15
92-21-IS/24 En el Caso No. 92-21-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 92-21-IS.....	27
91-22-IS/24 En el Caso No. 91-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 91-22-IS	49
240-18-EP/24 En el Caso No. 240-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 240-18-EP	57
3040-19-EP/24 En el Caso No. 3040-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 3040-19-EP	66
3229-19-EP/24 En el Caso No. 3229-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 3229-19-EP	80
128-20-EP/24 En el Caso No. 128-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 128-20-EP	92



Sentencia 794-20-EP/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 17 de enero de 2024

CASO 794-20-EP

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

SENTENCIA 794-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección propuesta en contra de la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay en un proceso de acción de protección. Se concluye que la sentencia no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, puesto que la decisión está suficientemente motivada.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 6 de septiembre de 2019, la señora Mirian Catalina Bravo Hernández presentó acción de protección en contra de la Empresa Pública de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca ETAPA E.P. (“**ETAPA EP**”)¹ La causa fue signada con el número 01904-2019-00036.
2. El 25 de septiembre de 2019, los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Cuenca resolvieron declarar con lugar la demanda por considerar que la entidad accionada vulneró los derechos constitucionales a la motivación, a la seguridad jurídica y al trabajo, y ordenó como reparación integral dejar sin efecto la resolución ETAPA EP GG- 2019- 0272-R, restituir inmediatamente a la actora a su cargo, y que se paguen las remuneraciones dejadas de percibir desde la fecha de su desvinculación. Inconforme con lo resuelto, la parte demandada interpuso recurso de apelación.

¹ En esta garantía jurisdiccional, se alegaron vulnerados los derechos constitucionales al trabajo, a la seguridad jurídica, a la motivación y a la atención prioritaria por padecer una discapacidad. A criterio de la actora, la resolución ETAPA-EP-GG-2019-0272-R del 7 de agosto de 2019, mediante la cual, de forma unilateral, se terminó la relación laboral que mantenía con ETAPA EP, conculcó sus derechos constitucionales ya que la resolución no estaría motivada y tampoco se consideró que la actora poseía una estabilidad de carácter reforzado toda vez que padece de una enfermedad grave (lupus eritematoso sistémico) que es una patología crónica y por lo tanto fue calificada como una persona con discapacidad.

3. El 11 de febrero de 2020, los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay ("**Sala**") resolvió aceptar el recurso de apelación, revocar la sentencia subida en grado y declarar sin lugar la acción de protección.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 12 de marzo de 2020, la señora Mirian Catalina Bravo Hernández ("**accionante**") presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia de 11 de febrero de 2020 ("**decisión impugnada**").
5. El 11 de agosto de 2020, el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir la causa y se corrió traslado a los jueces de la Sala para que presenten su informe de descargo.²
6. El 16 de octubre de 2020, los jueces de la Sala presentaron el informe requerido.
7. El 26 de mayo de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.
8. El 28 de octubre de 2021, ETAPA E.P. presentó un escrito en el que adjuntó copias del juicio 01371-2020-01094 sustanciado en la Unidad Judicial de Trabajo de Cuenca que contiene la demanda presentada por la señora Mirian Catalina Bravo Hernández en su contra mediante la cual reclama el pago de indemnizaciones en virtud de la Ley Orgánica de Discapacidades.³ En tal sentido, manifiesta que el 4 de octubre de 2021, mediante sentencia, el juez de primera instancia le dio la razón a la actora por lo que solicitan que esta situación sea considerada al momento de expedir la sentencia.
9. El 14 de junio de 2022, ETAPA E.P. presentó un escrito en el que indicó que dentro del juicio 01371-2020-01094, el 17 de mayo del 2022, los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay ratificaron la sentencia dictada en primera instancia. Al respecto, mencionan que buscan "evitar duplicidad de pretensiones de la parte accionante".

² El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

³ Asimismo, agrega que el 4 de octubre de 2021 el juez de primera instancia dispuso el pago de indemnizaciones por despido intempestivo, bonificación por desahucio y la indemnización establecida en la Ley Orgánica de Discapacidades por el monto de USD 28 566, 00.

10. El 16 de agosto de 2022, la accionante presentó un escrito en el que solicitó el adelanto del orden cronológico de la causa y manifestó que no ha sido restituida a su puesto de trabajo.
11. El 06 de octubre de 2022, la accionante presentó un escrito puntualizando que:

la empresa demandada ETAPA desconoce claramente el ámbito de ejercicio del control de las diferentes acciones iniciadas por la compareciente –dos procesos distintos–, en contra de la empresa ETAPA EP. De hecho, en el presente caso, lo que se pretende a través del ejercicio de control de constitucionalidad vía acción extraordinaria es que, la Corte Constitucional declare la vulneración a los derechos constitucionales incurridos en la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia del Azuay dentro de un proceso de acción ordinaria de protección. En tanto que, dentro del juicio laboral iniciado por la misma compareciente en contra de la misma demandada ETAPA EP lo que se pretende es la indemnización (cuantificación económica) y tutela de los derechos laborales de la parte actora que le corresponden.

2. Competencia

12. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

13. La accionante arguye que se vulneraron sus derechos a tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación.
14. El fundamento de la accionante para sostener la vulneración de derechos constitucionales se centra, principalmente, en tres puntos que se resumen a continuación.
15. En primer lugar, la accionante considera que la sentencia impugnada carece de motivación, toda vez que el argumento central de la Sala de la Corte Provincial para aceptar el recurso de apelación se basó en que:

no existe evidencia en autos sobre la discapacidad, que ha sido alegada. Esta omisión es trascendental puesto que en audiencia oral la defensa técnica de la compareciente no solo alegó dicha situación, sino exhibió públicamente el original del carné de discapacidad de la accionante -esto se lo podrá corroborar del audio de la audiencia de primera instancia que se adjunta a la presente acción.

16. En este sentido, señala que “El error [de la Sala] es hacer caso omiso de las constancias orales que sucedieron en audiencia pública, que apuntan a un hecho incontrovertido que es la situación de discapacidad de la hoy actora”, y que a pesar de ser “un asunto constitucional, la Sala de manera sorprendente deja fuera de discusión el hecho ocurrido en audiencia pública, específicamente, la exhibición del carné de discapacidad, y no se interesa por determinar si existe o no una discapacidad”.

17. Concluye este punto, manifestando que:

la Sala descarta y distorsiona la premisa sobre la discapacidad, dando por hecho que no se demostró la discapacidad sin haber verificado este hecho dentro del proceso, lo cual convertía en relevante al caso. De igual manera, la Sala toma como verdadera la afirmación de que voluntariamente la accionante no informó a la entidad sobre su enfermedad (...).

18. Por otra parte, la accionante considera que se transgredió su derecho a la tutela judicial efectiva porque la Sala no intentó “buscar la verdad material -cuestión constitucional trascendente-, sobre la discapacidad probada de la actora como derecho fundamental en cuestión”.
19. Finalmente, a criterio de la accionante, se vulnera el derecho a la seguridad jurídica, por cuanto la Sala desconoce la normativa vigente que garantiza la motivación de las decisiones judiciales.
20. En relación a los derechos alegados y con base en los argumentos reproducidos, la accionante pretende que la Corte Constitucional: i) declare vulnerados los derechos constitucionales anteriormente señalados; ii) deje sin efecto la sentencia impugnada; iii) retrotraiga el proceso al momento procesal respectivo, y se disponga que una nueva Sala de jueces de la Corte Provincial del Azuay conozca y resuelva el recurso de apelación interpuesto; y, iv) ordene la reparación integral respectiva.

3.2. De la parte accionada

21. Los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, en su informe manifestaron, en lo principal, que en la decisión

impugnada se analizaron los derechos reclamados en la acción de protección sobre la base del artículo 425 de la CRE que regula el orden jerárquico de aplicación de las normas. Esto, considerando que se reclamaba un despido intempestivo realizado por la Empresa Pública de Telecomunicaciones, Agua Potable y Alcantarillado ETAPA EP.

- 22.** Respecto al argumento de que la accionante es una persona con discapacidad, los jueces de la Sala argumentaron que:

[e]n efecto las personas con discapacidad son vulnerables por esta condición personal que puede afectar su desarrollo (...). Es la Ley Orgánica de Discapacidades la que determina en su artículo 6 la definición de persona con discapacidad y en esta norma se remita al Reglamento de la Ley Orgánica de Discapacidades, que en el Art. 1 señala requisitos a los que están sometidas las personas con discapacidad, dentro de ello la calificación emitida por la autoridad sanitaria nacional. Es en base a estas normas que el Tribunal ha considerado que, en cuanto a las personas con discapacidad, no estamos frente a la auto determinación (...). En la acción de protección, se ha señalado que es la parte accionada la que debía demostrar que la accionante no es una persona con discapacidad, pero en este caso se trata de información de derechos personalísimos de los que la demandada no puede tener acceso.

4. Análisis

4.1. Formulación del problema jurídico

- 23.** El artículo 94 de la Constitución, así como el artículo 58 de la LOGJCC, determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por acción u omisión de una autoridad judicial.
- 24.** En la sustanciación de una acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante.⁴ De los cargos resumidos en los párrafos 15, 17 y 18 *supra*, esta Corte advierte que la accionante cuestiona la presunta incorrección de la sentencia impugnada debido a que los jueces, bajo su consideración, dieron “por hecho que no se demostró la discapacidad” y que no se buscó la “verdad material”. Cabe precisar que los cargos relacionados con la incorrección de una decisión no deben ser confundidos con una posible vulneración de derechos, pues no configuran un argumento claro y completo. Por lo tanto, pese a realizar un esfuerzo razonable,⁵ no se evidencia un argumento mínimamente completo que

⁴ 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.

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

amerite el análisis de esta Corte. Por consiguiente, no se formulará un problema jurídico sobre los mentados cargos.

25. Por otro lado, respecto al cargo contenido en el párrafo 19 *supra*, esta Corte advierte que la alegación se formula en abstracto y no posee una base fáctica ni jurídica que permita a esta Corte plantear un problema jurídico. En consecuencia, a pesar de realizar un esfuerzo razonable, se observa que el cargo no posee una estructura mínimamente completa⁶ que permita efectuar un análisis al respecto.

26. Sobre el cargo sintetizado en el párrafo 16 *supra* se advierte que las alegaciones de la accionante están encaminadas a una insuficiencia motivacional en la decisión impugnada, en específico, respecto al análisis de sus derechos en relación a su discapacidad, por lo que el problema jurídico se formulará en función de esta garantía de la siguiente manera:

4.2. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por no pronunciarse sobre los derechos constitucionales alegados por la accionante, en específico, los relativos a su discapacidad?

27. De conformidad con la letra l) del número 7 del artículo 76 de la CRE:

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.

28. A la luz de lo establecido en la sentencia número 1158-17-EP/21, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica. A saber:

(...) la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso (...) la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.⁷

⁶ La Corte Constitucional del Ecuador determinó que para identificar un argumento claro y completo se debe verificar que éste contenga:

(i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma “directa e inmediata”. Corte Constitucional del Ecuador (...). CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 61.1 y 61.2.

- 29.** Como lo ha dilucidado esta Corte en varias ocasiones, esta garantía no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica, pues tan solo impone a los jueces la obligación de expresar las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión.⁸
- 30.** De esta manera, entre varios elementos, este Organismo debe verificar si la decisión impugnada posee: **(i)** una fundamentación normativa suficiente, y **(ii)** una fundamentación fáctica suficiente.⁹ Adicionalmente, en el caso de las garantías jurisdiccionales existe un requisito adicional el cual establece que el juez debe pronunciarse sobre la existencia de la vulneración de derechos alegados.¹⁰
- 31.** Solamente, “si, después de realizar dicho análisis no determinan la existencia de vulneraciones a los derechos, le corresponde determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.¹¹
- 32.** Ahora bien, en la sentencia impugnada, los jueces determinaron su competencia y definieron a la acción de protección señalando que deben determinar si los hechos que ha propuesto la accionante tienen que ser resueltos a través de dicha garantía.
- 33.** Posteriormente, en el considerando tercero, realizaron un análisis del recurso de apelación. En tal sentido, señalaron que la sentencia de primera instancia aplicó de manera errónea el Reglamento al considerar que se podía dejar de lado las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Empresas Públicas. De igual forma, los jueces indican que “El reglamento aporta a la organización y correcto manejo de la empresa con sujeción a la ley en este caso la LOEP y consecuentemente a la Constitución”, lo que, garantiza el derecho a la seguridad jurídica.

⁸ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 44

⁹ La Corte determinó que una argumentación es suficiente:

"(...) cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (...) la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso (...) la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso". Como lo ha señalado esta Corte, “la motivación no se agota con la mera enunciación de [... los] antecedentes de hecho [es decir, de los hechos probados]”, sino que, por el contrario, “los jueces [...] no motiva[n] su sentencia [...] si] no se analizan las pruebas (...). CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹⁰ *Ibidem* párr. 103. De igual forma, en la sentencia 1924-17-EP/21 de 1 de diciembre de 2021, párr. 20, y la sentencia 2152-17-EP/21 de 8 de septiembre de 2021, párr. 22.

¹¹ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

34. En la misma línea, indican que la resolución ETAPA EP-GG-2019-0272-R, en la que se da por terminada la relación laboral de forma unilateral, se encuentra motivada por cuanto se sustenta “en la atribución contenida en el Art. 30 numeral 4 de la LOEP, que posibilita el despido intempestivo y que además ha sido recogido en el Art. 89 del Reglamento Interno de Administración de Talento Humano de ETAPA E.P., siendo así la resolución cumple los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad”.
35. Por otro lado, los jueces de la Sala refirieron que las empresas públicas no están exentas de adecuar sus actos a las garantías y derechos constitucionales, como lo mencionaron lo jueces de primera instancia. Sin embargo, se rigen a la CRE y a la Ley Orgánica de Empresas Públicas. Además, agregan que:

solo en casos y condiciones establecidas en esta ley se sujeta al Código Orgánico Administrativo de conformidad con lo dispuesto en el Art. 43 de dicho cuerpo legal, que dispone: "Ámbito subjetivo. El presente Código es de aplicación a los órganos y entidades que integran el sector público, de conformidad con la Constitución. En el caso de empresas públicas, se aplicarán las disposiciones de este Código EN LO QUE NO AFECTE A LAS NORMAS ESPECIALES que las rigen". De tal forma que en cuanto al despido intempestivo está determinado en el Art. 30 numeral 4 de la Ley Orgánica de Empresa Públicas, pero además debe considerarse que su Art. 28 que restringe la competencia y procedimiento de las relaciones contractuales entre las empresas públicas y los servidores públicos de carrera -caso que nos ocupa- a la LOEP y al Código de Trabajo, lo que lleva a este Tribunal a estar en desacuerdo con el análisis del Tribunal de instancia respecto de una aplicación del Código Orgánico Administrativo. Lo señalado deja claro este análisis nos permite determinar que se trata de un asunto de legalidad. (**“Énfasis del original”**)

36. De igual manera, los jueces de la Sala mencionan que no es aplicable el caso 030-18-SEP-CC respecto de que para dar por terminado los servicios debía existir la declaratoria de lesividad previa, puesto que: “ETAPA EP ha optado por el despido intempestivo, figura jurídica, en la que no realiza ninguna consideración de la forma en la accionante ha accedido a su cargo”.
37. En el considerando cuarto denominado “sobre la discapacidad”, los jueces de la Sala citaron el artículo 35 de la CRE. De igual modo, indicaron que la Constitución prevé una protección reforzada y prioritaria a las personas con discapacidad. Igualmente, se cita la Convención sobre los Derechos de las Personas con discapacidad y la sentencia 258-15-SEP-CC.

38. Posteriormente, los jueces citan la Ley Orgánica de Discapacidades que en su artículo 6 define a la “persona con discapacidad”. Sobre este punto, agregan el artículo 1 del Reglamento de la mencionada ley, el cual establece:

“De la persona con discapacidad.- Para efectos de este Reglamento y en concordancia con lo establecido en la Ley, se entenderá por persona con discapacidad a aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiera originado, ve restringida permanentemente su capacidad biológica, psicológica y asociativa para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, en una proporción equivalente al treinta por ciento (30%) de discapacidad, debidamente **calificada por la autoridad sanitaria nacional**”. El Reglamento establece el proceso de calificación, así como vigila que se cumpla con la inclusión laboral. (Énfasis del Original)

39. Por otra parte, los jueces indican que la garantía de protección reforzada de las personas con discapacidad se sustenta en derechos establecidos en la CRE y puntualizan que para que una persona pueda acceder, ejercer y exigir esta protección reforzada:

debe partir de reconocerse como perteneciente a algunos de los grupos que establece el citado Art. 35 de la Constitución de la República, en el caso de las personas con discapacidad tienen la responsabilidad personal con el ejercicio y protección de sus propios derechos -de manera directa o con el apoyo de su familia e incluso de la sociedad - de realizar LA CALIFICACIÓN establecida en la Ley de Discapacidades, para que acceda a la protección especial y prioritaria, esto también en el marco del Art. 83 [sic] de la Constitución que establece: "Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: 1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley..."

40. Al respecto, los jueces mencionan que la accionante presentó el certificado del IESS, con fecha de 26 de agosto de 2019, en el que se informa que padece de Lupus eritematoso sistémico de 19 años de evolución y desde hace 10 años se atiende en esa casa de salud. En esa línea señalan que:

debemos valorar que conforme el mismo certificado el padecimiento es de 19 años, 10 años de atención en el Hospital del IESS, ha ingresado a laborar en ETAPA EP en diciembre de 2011, revisada la cédula de identidad (fs. 19) no consta sea una ciudadana con discapacidad, como tampoco obra el carnet o algún documento que nos informe que en efecto su padecimiento la haya ubicado dentro de las personas con discapacidad conforme lo ha alegado a través de sus defensores. Siendo claro que padece de una enfermedad autoinmunitaria que no tiene cura por lo que requiere de tratamiento médico permanente para conservar su calidad de vida, sin embargo, la ciudadana Miriam Catalina Bravo Hernández durante los nueve años que ha permanecido laborando en ETAPA EP nunca se consideró como una persona con discapacidad por lo que no consta de autos se ha calificado como tal, en ejercicio de su autonomía de voluntad y los derechos y garantías establecidas en la Constitución y la Ley de Discapacidades.

41. Adicionalmente, los jueces indican que no concuerdan con el punto analizado en la sentencia de primera instancia respecto a considerar que se podría revocar el acto administrativo desfavorable, aplicando el artículo 118 del COA que regula la revocatoria de los actos desfavorables y el artículo 119 del mismo cuerpo normativo en el que se “ordena que se debe seguirse el procedimiento administrativo ordinario”, es decir, que es un asunto de legalidad y no de los derechos constitucionales “supuestamente vulnerados en torno a una persona con discapacidad”, en específico, si corresponde o no aplicar el artículo 21 literal o) del Reglamento Interno de Administración de Talento Humano ya que es un tema de legalidad.
42. Por lo expuesto, los jueces indican que el despido intempestivo se dio en el marco de la Ley Orgánica de Empresas Públicas lo cual evidentemente afecta el derecho al trabajo. No obstante, esta afectación está determinada en la ley siendo claro que de existir reclamos entorno a la decisión debe ser tramitado en las vías que establece la LOEP.
43. A continuación, los jueces de la Sala establecen que no se cumplieron con los requisitos de procedibilidad de la acción de protección establecidos en el artículo 40 de la LOGJCC, siendo estos: la violación de un derecho constitucional, ya que de la prueba actuada por las partes se establece que la decisión se ha tomado en el marco de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y el Reglamento Interno de Administración del talento Humano para los Servidores de Carrera, Contratados y de Libre Nombramiento y Remoción no sujetos a la contratación colectiva de ETAPA EP; y, se insiste en que la resolución ETAPAEPP-GG-2019-0272-R se emite en base a la ley de la materia y su reglamento, cuyo reclamo debe realizarse por la vía ordinaria.
44. Finalmente, los jueces de la Sala concluyen que no se ha vulnerado los derechos propuestos en la demanda, ya que “el derecho a la motivación, seguridad jurídica (...) no se encuentra que hayan sido vulnerados y en lo que se refiere al derecho al trabajo y derechos de las personas con discapacidad existen elementos de legalidad que deben ser discutidos en la vía ordinaria”. En adición, consideran pertinente puntualizar sobre el derecho al trabajo y a la estabilidad que:

la estabilidad no es un derecho absoluto, en el caso de análisis la Ley establece las formas de terminación del trabajo y los servicios públicos que preste una persona; en la Ley Orgánica de Empresas Públicas consta el despido intempestivo como una forma irregular de terminarlos, por lo cual el empleador pagará las indemnizaciones que corresponda, y tratándose de empresas públicas aquellas decisiones serán objeto de revisión por la

Contraloría General del Estado y la sociedad, porque las indemnizaciones se cancelan con fondos públicos.

45. En consecuencia, los jueces aceptan el recurso interpuesto y revocan la sentencia de primera instancia.
46. En virtud de lo anterior, se verifica que en la sentencia emitida el 11 de febrero de 2020 por los jueces de la Sala (i) se enunciaron de forma suficiente las normas en las que sustenta su decisión, (ii) se explicó de forma justificada la pertinencia de estas normas frente al caso concreto, y (iii) se pronunció sobre la vulneración de los derechos alegados.
47. Por lo expuesto, esta Corte no identifica que exista una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia emitida el 11 de febrero de 2020.
48. Por último, este Organismo considera pertinente recordar que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales. En tal sentido, cuando se alega la vulneración de la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente con miras a tutelar el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.¹² Finalmente, al no haberse constatado una violación de derechos por parte de la autoridad judicial demandada no se cumplen los requisitos expuestos en la sentencia 176-14-EP/19, lo que habría posibilitado a la Corte decidir si procedía realizar un examen de mérito en la presente causa o no.¹³

5. Decisión

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

1. *Desestimar* la acción extraordinaria de protección 794-20-EP.
2. *Devuélvase* el expediente a la judicatura de origen.

¹² CCE, sentencia 835-18-EP/23, 24 de mayo de 2023, párr. 27.

¹³ CCE, sentencia 2446-19-EP/24, 11 de enero de 2024, párr. 24.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 17 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

79420EP-6470d



Caso Nro. 794-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintidós de enero 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



Sentencia 15-20-IN/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 15-20-IN

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

SENTENCIA 15-20-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la “Ordenanza para la Administración de la Información Predial, Determinación del Avalúo de la Propiedad, y Determinación del Impuesto Predial de los Bienes Inmuebles Urbanos de la Cabecera Cantonal y Cabeceras Parroquiales del Cantón Puyango, para el Bienio 2020- 2021”, porque la ordenanza impugnada se encuentra derogada y no se verifican efectos ulteriores, ni se ha configurado unidad normativa.

1. Antecedentes procesales

1. El 9 de marzo de 2020, Jorge Calixto Bermeo Gallegos y Gastón Neiro Romero Viteri, presidente y vicepresidente del Colectivo “Unidos por Puyango” respectivamente (“**accionantes**”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la “Ordenanza para la Administración de la Información Predial, Determinación del Avalúo de la Propiedad, y Determinación del Impuesto Predial de los Bienes Inmuebles Urbanos de la Cabecera Cantonal y Cabeceras Parroquiales del Cantón Puyango, para el Bienio 2020- 2021” (“**Ordenanza**”), expedida el 7 de octubre de 2019 por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puyango, provincia de Loja (“**GAD de Puyango**”).
2. El 25 de junio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite la acción, y dispuso al GAD de Puyango y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada.
3. El 27 de julio de 2020, la PGE remitió el informe correspondiente.
4. El 14 de agosto de 2020, el GAD de Puyango remitió el informe requerido.

¹Constituida por el juez constitucional Alí Lozada Prado y los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

5. El 17 de febrero de 2022, debido a la renovación parcial de la Corte, se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 1 de marzo de 2023 y dispuso al GAD de Puyango presente un informe sobre el estado de vigencia del texto normativo impugnado.
6. El 6 de marzo de 2023, el GAD de Puyango presentó el informe requerido.
7. El 12 de enero de 2024, el juez ponente solicitó al GAD de Puyango que presente un informe sobre el estado de vigencia del acto normativo impugnado en la demanda y, en caso de que dicho acto normativo haya perdido vigencia, informe si las disposiciones contenidas en el acto normativo se encuentran reproducidas en normas vigentes, y si existen procesos o efectos pendientes de la aplicación del acto normativo impugnado.
8. El 25 y 31 de enero de 2024, el GAD de Puyango presentó el informe solicitado.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436, número 2 de la Constitución de la República (“CRE”) y el artículo 75, número 1 letra d, 76 número 8 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 De la parte accionante

10. Los accionantes señalan que la Ordenanza, específicamente su artículo 22, es inconstitucional, porque transgrede el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y el principio de equidad tributaria (art. 300 CRE).
 - 10.1. Sobre el **debido proceso** y la **seguridad jurídica**, señalan que la ordenanza vulnera las disposiciones establecidas en los artículos 76.1 y 82 de la Constitución al “irrespetar los preceptos establecidos en los artículos 496 y 497 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y

Descentralización”² referentes a la actualización del avalúo catastral, porque:

el contribuyente no conoció en el tiempo que prevé la ley, la valorización de su bien inmueble, limitando y vulnerando su derecho al reclamo administrativo y por ende se violentó el debido proceso que debe cumplir cabalmente cada autoridad previo a la emisión de una Ordenanza que regula el cobro del impuesto predial [...].³

10.2. Sobre el principio de **equidad tributaria**, argumentan que, de la tabla del artículo 22 de la Ordenanza, se observa la “insuficiencia de intervalos y el corto rango del factor porcentual de progresividad” que “no contempla peor aún asegura el Principio Constitucional de Equidad”. Añaden que la tabla de este artículo:

está compuesta por 4 intervalos lo cual no refleja la realidad social y económica de los contribuyentes [...] [además que] el porcentaje fluctúa entre 1‰ y 1.5‰, es decir un rango de tan solo 0.5‰, lo que significa que [...] solo hay una diferencia de 50 centavos por cada mil dólares en el impuesto predial de sus propiedades, lo cual deriva en cobros excesivos para aquellos cuyos predios cuestan menos y cobros insuficientes para aquellos cuyos bienes cuestan más de 100000 USD según los valores establecidos en la ordenanza actual.⁴

11. Finalmente, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la ordenanza impugnada.

3.2 Del GAD de Puyango

12. El GAD de Puyango señaló que la actualización catastral y avalúo si fueron socializados por la prensa y que los accionantes únicamente manifiestan su inconformidad con la elevación del impuesto predial que se deriva de esta actualización catastral mas no de la Ordenanza, “cuestión que puede ser subsanada de ser el caso mediante el reclamo respectivo”.⁵ Al respecto, subrayan que conforme el COOTAD y la Ordenanza,⁶ el GAD ha cumplido con la obligación de atender los reclamos de los contribuyentes, por lo que no ha habido inconveniente en responder a los reclamos y recursos presentados y adjunta la:

² Expediente constitucional 15-20-IN, foja 43.

³ Expediente constitucional 15-20-IN, foja 46.

⁴ Expediente constitucional 15-20-IN, fojas 47 y 48.

⁵ Informe de 4 de agosto de 2020 presentado por José Hernán Encalada Elizalde, alcalde del GAD de Puyango. Expediente constitucional 15-20-IN, fojas 62 a 68.

⁶ COOTAD, artículo 130. Ordenanza impugnada, artículos 41 y 42.

certificación emitida por la Econ. Delia Orozco Directora de Planificación del GAD Municipal de Puyango en el que certifica que desde el 01 de Enero hasta la presente fecha [4 de agosto de 2020] se han presentado más 40 reclamos el mismo (sic) que han sido debidamente atendidos y solucionados.⁷

13. Además, el GAD subrayó que el artículo 22 de la ordenanza impugnada no se contrapone o excede a los pisos y techos establecidos en el artículo 504 del COOTAD.⁸ Añade que los intervalos referidos en el artículo impugnado son el resultado de un estudio técnico en razón de que la mayoría de la población estaba concentrada en los predios de menos avalúo de hasta 10 mil dólares. Y que este tema se discutió en tres sesiones con el debate de técnicos y un equipo consultor, y luego de su promulgación fue explicado a un representante del colectivo “Unidos por Puyango” mediante el mecanismo de silla vacía.⁹
14. Posteriormente, el GAD informó a este Organismo que la ordenanza impugnada fue **derogada** el 26 de noviembre de 2020 por la “Reforma a la ordenanza para la administración de la información predial; determinación del avalúo de la propiedad; y determinación del impuesto predial de los bienes inmuebles urbanos de la cabecera cantonal y cabeceras parroquiales del cantón Puyango, para el bienio 2020 – 2021”,¹⁰ aprobada por el GAD de Puyango en segundo debate de sesión 085.
15. De manera subsiguiente, el GAD subrayó que las ordenanzas que establecían el impuesto predial de los bienes inmuebles urbanos del cantón Puyango para los bienios 2020 2021 y 2022 2023 fueron derogados al finalizar cada bienio, por lo que, para el bienio 2024 2025 está vigente desde el 9 de enero de 2024 la “Ordenanza que regula la formación del catastro predial urbano y la determinación, administración y recaudación del impuesto a los predios urbanos para el bienio 2024-2025”.¹¹
16. Finalmente, ante la solicitud de este Organismo sobre los efectos ultractivos del acto normativo objeto de esta acción, el GAD de Puyango informó que **no existen procesos pendientes** relacionados a la aplicación de la ordenanza derogada.¹²

⁷ Informe de 4 de agosto de 2020 presentado por José Hernán Encalada Elizalde, alcalde del GAD de Puyango. Expediente constitucional 15-20-IN, fojas 62 a 68.

⁸ *Ibid.*, foja 69 vuelta.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Informe de 6 de marzo 2023 presentado por el alcalde del GAD de Puyango. Expediente constitucional 15-20-IN, p. 6.

¹¹ Informe de 25 de enero de 2024 presentado por el alcalde del GAD de Puyango. Expediente constitucional 15-20-IN, p. 1.

¹² Informe de 25 de enero de 2024 presentado por el alcalde del GAD de Puyango. Expediente constitucional 15-20-IN, p. 2.

3.3 De la PGE

17. La PGE señaló que se habría desnaturalizado la acción pública de inconstitucionalidad, porque se impugna un “supuesto incumplimiento de normas infraconstitucionales, fundamentalmente contenidas en el COOTAD” y los argumentos de la demanda “obedecen al planteamiento de una suerte de acción de protección”.¹³
18. Además, la PGE subrayó que el reclamo de los accionantes de que el artículo 22 de la Ordenanza sería inequitativo:

es falso por constituir una interpretación antojadiza y sin fundamento, ya que aritméticamente hablando no es lo mismo 0.14 % que 1.4 %; y, 0.15 % que 1.5 %, pues, la aplicación de unos y otros porcentajes dan resultados de cálculo absolutamente diferentes, siendo los menores los que la norma prevé para el cobro del impuesto predial.¹⁴

4. Disposición impugnada

19. Los accionantes señalan que la Ordenanza, en específico, el artículo 22 (“**disposición impugnada**”), es inconstitucional. Esta Ordenanza fue expedida el 7 de octubre de 2019 por el GAD de Puyango.¹⁵ La disposición impugnada señalaba:

Artículo 22.- TRIBUTO APLICABLE. - Los predios del cantón Puyango están gravados por el impuesto predial, impuesto cuyo valor se calcula mediante el empleo del método de “tarifa progresiva”, que emplea la fórmula de multiplicación del valor del avalúo total de la propiedad por el factor de progresividad establecido de acuerdo al rango en que se ubica el valor del avalúo del predio, indicadores que se describen en la siguiente tabla:

Avalúo Mínimo	Avalúo Máximo	Factor porcentual de progresividad (%)
0.00	10,592.46	0.10
10,592.47	26,364.45	0.12
26,364.46	100,000.00	0.14
100,000.01	En adelante	0.15

¹³ *Ibid.*, pp. 3 y 4.

¹⁴ *Ibid.*, p. 5.

¹⁵ La Ordenanza impugnada fue aprobada el 27 de septiembre de 2019 por el Concejo Municipal del GAD de Puyango, sancionada por el alcalde el 7 de octubre de 2019 y publicada en el Registro Oficial Edición Especial 263, de 21 enero de 2020.

5. Consideraciones previas

5.1 De la derogatoria de la norma impugnada

20. Conforme al párrafo 15 *supra*, este Organismo anota que, el **26 de noviembre de 2020**, el GAD de Puyango **derogó** expresamente la ordenanza impugnada (bienio 2020-2021) a través de la disposición derogatoria única de la “Reforma a la ordenanza para la administración de la información predial; determinación del avalúo de la propiedad; y determinación del impuesto predial de los bienes inmuebles urbanos de la cabecera cantonal y cabeceras parroquiales del cantón Puyango, para el bienio 2020 – 2021” aprobada por el Concejo Municipal.¹⁶
21. A la vez, conforme al párrafo 16 *supra*, esta Corte verifica que la “ordenanza sustitutiva” de 26 de noviembre de 2020 fue **derogada** expresamente el **21 de diciembre de 2021** mediante la disposición derogatoria única de la “Ordenanza que regula la formación del catastro predial urbano y la determinación, administración y recaudación del impuesto a los predios urbanos del cantón Puyango para el bienio 2022 -2023”.¹⁷ Ésta, a su vez, fue **derogada el 5 de mayo de 2022** por la “Reforma a la Ordenanza que regula la formación del catastro predial urbano y la determinación, administración y recaudación del impuesto a los predios urbanos del cantón Puyango para el bienio 2022 -2023”.¹⁸
22. Finalmente, esta última ordenanza de 5 de mayo de 2022 fue **derogada** expresamente el **9 de enero de 2024** por la disposición derogatoria única de la “Ordenanza que regula la formación del catastro predial urbano y la determinación, administración y recaudación del impuesto a los predios urbanos para el bienio 2024-2025”.¹⁹
23. Por lo expuesto, esta Corte constata que la norma impugnada se encuentra derogada y se refiere al impuesto predial que normalmente es regulado cada dos años mediante ordenanzas, por el GAD de Puyango.

5.2 El control de constitucionalidad de normas derogadas

¹⁶ Ordenanza sancionada por el alcalde el 1 de diciembre de 2020 y publicada en el Registro Oficial edición especial 1438, de 30 de diciembre de 2020.

¹⁷ Ordenanza sancionada por el alcalde el 28 de diciembre de 2021 y publicada en el Registro Oficial edición especial 1889, de 19 de enero de 2022.

¹⁸ Ordenanza sancionada por el alcalde el 13 de mayo de 2022 y publicada en el Registro Oficial edición especial 241, de 3 de junio de 2022.

¹⁹ Ordenada sancionada por el alcalde el 9 de enero de 2024.

- 24.** 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.
- 25.** Del análisis del caso se desprende que la ordenanza impugnada fue derogada expresamente el 26 de noviembre de 2020 y, en consecuencia, no se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico. No obstante, la Corte ha señalado que dentro de sus competencias está 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: (a) unidad normativa,²⁰ o (b) efectos ultractivos.²¹

a. Unidad normativa

- 26.** En esencia, los accionantes impugnaron el artículo 22 de la Ordenanza derogada que establecía una tabla para determinar el impuesto predial urbano (2020-2021) con base en cuatro (4) rangos de avalúos prediales y una banda impositiva compuesta por cuatro (4) factores porcentuales.
- 27.** Por otro lado, este Organismo observa que la ordenanza vigente respecto al impuesto predial urbano (2024-2025) en el GAD de Puyango no contiene el artículo impugnado. Pero, en su artículo 26, establece una tabla para la determinación del impuesto predial que contempla dieciséis (16) rangos de avalúos prediales y una banda impositiva compuesta por dieciséis (16) factores porcentuales.

²⁰ CCE, sentencia 055-16-SIN-CC de 26 de octubre de 2016 en la que se establece que: “el artículo 76 numeral 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”. También puede revisarse este concepto en la sentencia 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 19.

²¹ Como ha señalado esta Corte, el artículo 76.8 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”. Vid. CCE, sentencia 15-18-IN/19, párr. 48. Sentencia 65-19-IN/21, párr. 24.

28. Para un mejor análisis de las diferencias entre los dos cuerpos normativos, a continuación, se compararán las disposiciones que hacen referencia a la tabla de determinación del impuesto predial:

Tabla 1

Ordenanza impugnada y derogada (2019)	Ordenanza vigente (2024)																																																																		
<p>Artículo 22.- TRIBUTO APLICABLE. - Los predios del cantón Puyango están gravados por el impuesto predial, impuesto cuyo valor se calcula mediante el empleo del método de “tarifa progresiva”, que emplea la fórmula de multiplicación del valor del avalúo total de la propiedad por el factor de progresividad establecido de acuerdo al rango en que se ubica el valor del avalúo del predio, indicadores que se describen en la siguiente tabla:</p> <table><tr><th>Avalúo Mínimo</th><th>Avalúo Máximo</th><th>Factor porcentual de progresividad (%)</th></tr><tr><td>0.00</td><td>10,592.46</td><td>0.10</td></tr><tr><td>10,592.47</td><td>26,364.45</td><td>0.12</td></tr><tr><td>26,364.46</td><td>100,000.00</td><td>0.14</td></tr><tr><td>100,000.01</td><td>En adelante</td><td>0.15</td></tr></table>	Avalúo Mínimo	Avalúo Máximo	Factor porcentual de progresividad (%)	0.00	10,592.46	0.10	10,592.47	26,364.45	0.12	26,364.46	100,000.00	0.14	100,000.01	En adelante	0.15	<p>Artículo 28.- Determinación del Impuesto Predial. Los predios del cantón Puyango están gravados por el impuesto predial, impuesto cuyo valor se calcula mediante la aplicación del método de “tarifa progresiva”, que emplea la fórmula de multiplicación del valor del avalúo total de la propiedad por el factor de progresividad establecido de acuerdo al rango en que se ubica el valor del avalúo del predio, tal como se lo establece en la siguiente tabla:</p> <table><tr><th>Avalúo Mínimo</th><th>Avalúo Máximo</th><th>Banda impositiva (%)</th></tr><tr><td>\$ -</td><td>\$ 10.000,00</td><td>0,100</td></tr><tr><td>\$ 10.000,01</td><td>\$ 20.000,00</td><td>0,105</td></tr><tr><td>\$ 20.000,01</td><td>\$30.000,00</td><td>0,110</td></tr><tr><td>\$ 30.000,01</td><td>\$ 40.000,00</td><td>0,115</td></tr><tr><td>\$ 40.000,01</td><td>\$ 50.000,00</td><td>0,120</td></tr><tr><td>\$ 50.000,01</td><td>\$ 60.000,00</td><td>0,125</td></tr><tr><td>\$ 60.000,01</td><td>\$ 70.000,00</td><td>0,130</td></tr><tr><td>\$ 70.000,01</td><td>\$ 80.000,00</td><td>0,135</td></tr><tr><td>\$ 80.000,01</td><td>\$ 90.000,00</td><td>0,140</td></tr><tr><td>\$ 90.000,01</td><td>\$ 100.000,00</td><td>0,145</td></tr><tr><td>\$ 100.000,01</td><td>\$ 110.000,00</td><td>0,150</td></tr><tr><td>\$ 110.000,01</td><td>\$ 120.000,00</td><td>0,155</td></tr><tr><td>\$ 120.000,01</td><td>\$ 130.000,00</td><td>0,160</td></tr><tr><td>\$ 130.000,01</td><td>\$ 150.000,00</td><td>0,168</td></tr><tr><td>\$ 150.000,01</td><td>\$ 200.000,00</td><td>0,180</td></tr><tr><td>\$ 200.000,01</td><td>\$ 999999999</td><td>0,200</td></tr></table>	Avalúo Mínimo	Avalúo Máximo	Banda impositiva (%)	\$ -	\$ 10.000,00	0,100	\$ 10.000,01	\$ 20.000,00	0,105	\$ 20.000,01	\$30.000,00	0,110	\$ 30.000,01	\$ 40.000,00	0,115	\$ 40.000,01	\$ 50.000,00	0,120	\$ 50.000,01	\$ 60.000,00	0,125	\$ 60.000,01	\$ 70.000,00	0,130	\$ 70.000,01	\$ 80.000,00	0,135	\$ 80.000,01	\$ 90.000,00	0,140	\$ 90.000,01	\$ 100.000,00	0,145	\$ 100.000,01	\$ 110.000,00	0,150	\$ 110.000,01	\$ 120.000,00	0,155	\$ 120.000,01	\$ 130.000,00	0,160	\$ 130.000,01	\$ 150.000,00	0,168	\$ 150.000,01	\$ 200.000,00	0,180	\$ 200.000,01	\$ 999999999	0,200
Avalúo Mínimo	Avalúo Máximo	Factor porcentual de progresividad (%)																																																																	
0.00	10,592.46	0.10																																																																	
10,592.47	26,364.45	0.12																																																																	
26,364.46	100,000.00	0.14																																																																	
100,000.01	En adelante	0.15																																																																	
Avalúo Mínimo	Avalúo Máximo	Banda impositiva (%)																																																																	
\$ -	\$ 10.000,00	0,100																																																																	
\$ 10.000,01	\$ 20.000,00	0,105																																																																	
\$ 20.000,01	\$30.000,00	0,110																																																																	
\$ 30.000,01	\$ 40.000,00	0,115																																																																	
\$ 40.000,01	\$ 50.000,00	0,120																																																																	
\$ 50.000,01	\$ 60.000,00	0,125																																																																	
\$ 60.000,01	\$ 70.000,00	0,130																																																																	
\$ 70.000,01	\$ 80.000,00	0,135																																																																	
\$ 80.000,01	\$ 90.000,00	0,140																																																																	
\$ 90.000,01	\$ 100.000,00	0,145																																																																	
\$ 100.000,01	\$ 110.000,00	0,150																																																																	
\$ 110.000,01	\$ 120.000,00	0,155																																																																	
\$ 120.000,01	\$ 130.000,00	0,160																																																																	
\$ 130.000,01	\$ 150.000,00	0,168																																																																	
\$ 150.000,01	\$ 200.000,00	0,180																																																																	
\$ 200.000,01	\$ 999999999	0,200																																																																	

29. Comparadas la norma impugnada (2019) con la ordenanza vigente (2024), la Corte evidencia que:

- 29.1.** La ordenanza vigente regula dieciséis rangos entre mínimos y máximos (\$0 a \$ 999999999) de avalúos prediales, mientras que la ordenanza impugnada establecía solo cuatro rangos (\$0 a \$ en adelante de 100000.01).
- 29.2.** La ordenanza vigente establece dieciséis factores porcentuales (0,100% a 0,200%) que componen la banda impositiva para determinar el impuesto, mientras que la ordenanza impugnada determinaba solo cuatro factores porcentuales (0,10% a 0,15%).
- 30.** En este sentido, la Corte verifica una clara divergencia en número y valor de los rangos de avalúos mínimos y máximos entre la ordenanza derogada y la ordenanza vigente, así como una distinción de 14 factores porcentuales que componen la banda impositiva para determinar el tributo aplicable.
- 31.** Por lo expuesto, esta Corte constata que no se trata de una reproducción análoga que le permita realizar un análisis de constitucionalidad de la norma impugnada y, en conclusión, no se configura el principio de unidad normativa. Así se ha pronunciado este Organismo en aquellos casos en los cuáles se demandaron ordenanzas que a la fecha se encuentran derogadas y cuyas disposiciones no fueron replicadas en las ordenanzas sustitutivas vigentes.²²
- b. Efectos ultractivos**
- 32.** La Corte verifica que el artículo 22 así como todos los artículos de la Ordenanza impugnada perdieron vigencia, en virtud de la disposición derogatoria contenida en la ordenanza de 26 de noviembre de 2020 y, posteriormente, en la aprobación de las ordenanzas sobre la misma temática aprobadas en los años subsiguientes, conforme se señaló en los párrafos 22 y 23 *supra*, siendo la ordenanza vigente la correspondiente al bienio 2024-2025. De ahí que la norma impugnada, por su contenido referente al impuesto predial urbano determinado exclusivamente para el bienio 2020-2021, no tiene la posibilidad de lograr que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de estar vigente en el ordenamiento jurídico positivo.²³
- 33.** Así mismo, del párrafo 13 *supra*, este Organismo anota que el GAD de Puyango informó que, por la aplicación de la norma impugnada, en el año 2020, atendió 40

²² CCE, sentencias 80-15-IN/20 párrs. 19 y 20; 33-16-IN/21, párrs.12 y 14; 26-16-IN/21 párrs. 23 y 24 y 29-16-IN/21, párrs. 24.

²³ CCE, sentencia 29-16-IN/21, párr. 20.

reclamos que fueron “debidamente atendidos y solucionados”. Adicionalmente, conforme el párrafo 17 *supra*, el 25 de enero de 2024 el GAD informó que no existen procesos pendientes de la aplicación de la ordenanza impugnada. En tal sentido, de la revisión de la ordenanza derogada²⁴ y de la norma legal²⁵, la Corte no encuentra motivos para considerar que la ordenanza impugnada pueda continuar generando efectos jurídicos, pues la norma es obsoleta y se han emitido tres ordenanzas posteriores a esta.²⁶ Por tanto, la norma impugnada carece de efectos ultractivos respecto de los cuáles proceda un análisis de la Corte.

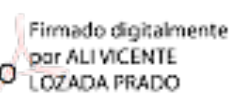
34. Por lo expuesto, no procede que esta Corte realice un control abstracto de constitucionalidad de la Ordenanza actualmente derogada, sin que lo expuesto en esta sentencia implique una validación o un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las disposiciones vigentes de la ordenanza actual.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **15-20-IN**.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²⁴ La ordenanza derogada establecía:

Artículo 41.- “Reclamos y recursos. - [...] Los contribuyentes, responsables o terceros, que se creyeran afectados, en todo o en parte, por un acto determinativo sea en el avalúo, base imponible, o impuesto, podrán presentar su reclamo ante la misma autoridad. El empleado que lo recibiere está obligado a dar el trámite dentro de los plazos que correspondan de conformidad con la ley”.

Artículo 42.- “Reclamos sobre los avalúos. - [...] Dentro del plazo de hasta quince días de recibido el reclamo, el Director de Información, Avalúos y Catastros atenderá el reclamo, y pondrá en conocimiento del reclamante, el resultado del trámite. Para tramitar la impugnación o apelación, a que se refieren los incisos precedentes, no se requerirá del contribuyente el pago previo del nuevo valor del tributo”.

²⁵ Código Tributario. Artículo 132.- “Plazo para resolver. - Las resoluciones se expedirán en el plazo de 120 días hábiles, contados desde el día hábil siguiente al de la presentación del reclamo, o al de la aclaración o ampliación que disponga la autoridad administrativa. [...]”.

²⁶ CCE, sentencia 4-11-IN/21, párr. 41.

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, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 16 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1520IN-662ba



Caso Nro. 15-20-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintiún de febrero 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



Fuente: [electronicamente.mex](#)
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 92-21-IS/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

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

CASO 92-21-IS

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

SENTENCIA 92-21-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento al verificar que la Corte Provincial no reformó la sentencia dictada por la Unidad Judicial, y, por tanto, correspondía el cumplimiento de las medidas ordenadas en esta última. Asimismo, la Corte se refiere a las afectaciones que puede generar el emitir decisiones que no observen las características desarrolladas por el artículo 18 de la LOGJCC, tanto para la parte beneficiaria de las medidas como para el sujeto obligado a su cumplimiento. Posteriormente, se declara el incumplimiento de la medida de disculpas públicas y se ordena su cumplimiento, de modo que la reparación de los derechos vulnerados sea efectiva. Y, por último, se recuerda las diferencias entre una medida cautelar y una medida de reparación, en tanto la ratificación de la primera no podría considerarse como una medida de reparación-satisfacción.

1. Antecedentes procesales

1.1. Sobre la acción de protección

1. El 24 de septiembre de 2020, la Defensoría del Pueblo, en representación de Félix Jaime Moreno y Digno Roque Cano Laaz, entonces concejales; y Juan José Zambrano Vera en calidad de concejal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Bolívar, provincia de Manabí (“**GAD**”) presentaron una acción de protección con medidas cautelares conjuntas¹ en contra de Walther Ramón Cevallos Pinargote y de Juan Carlos Espinales en su entonces calidad de alcalde y procurador síndico del GAD, respectivamente (“**demandados**”).²

¹ Como medida cautelar se solicitó que el GAD se abstenga de descontar y retener las remuneraciones de los demandantes. Mediante auto de 28 de septiembre de 2020, la Unidad Judicial calificó la demanda y negó la petición de medidas cautelares “por no ser procedente”. Fojas 74 a 75 de la Unidad Judicial.

² En lo principal, la acción de protección se fundamentó en la vulneración de derechos ocasionada por la disminución de su remuneración producto de la emisión de la “Resolución de Reducción de la remuneración de los miembros del Consejo Municipal Nro. 0223-WCP-A-GADMCB-2020” de 31 de agosto de 2020, dictada por el entonces alcalde del GAD, que, entre otras cosas, dispuso “aprobar y autorizar la reducción del cincuenta por ciento (50%) de la remuneración del Alcalde, Vicealcalde y Concejales (...) la Dirección de Talento Humano y Dirección Financiera de este (GAD) realizarán la retención del porcentaje establecido”. La causa fue signada con el número 13313-2020-00532.

2. El 14 de octubre de 2020, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Bolívar, provincia de Manabí (“**Unidad Judicial**”) convocó a audiencia para el 6 de noviembre de 2020. Los demandados solicitaron el diferimiento de la audiencia debido a que Juan Carlos Espinales “presenta COVID19” [sic] y adjuntaron un certificado emitido por el laboratorio clínico *International Laboratories Services* INTERLAB (“**Laboratorio**”). Mediante auto de 5 de noviembre de 2020, la Unidad Judicial ordenó que los demandados “se realicen la prueba rápida [de COVID ante] Erny Colón Arteaga, médico acreditado por el Consejo de la Judicatura”. En dicha diligencia se obtuvo resultado negativo para COVID-19. Posteriormente, mediante auto de 10 de noviembre de 2020, ordenó al Laboratorio que certifique -en el término de 48 horas- si Juan Carlos Espinales Rodríguez “acudió el día 28 de octubre del 2020, [...] a realizarse la Prueba de Detección de Coronavirus COVID-19”; bajo prevenciones del artículo 282 del COIP.³
3. Mediante auto de 18 de noviembre de 2020, la Unidad Judicial observó que “existe un claro Delito de Incumplimiento de Decisiones Legítimas de Autoridad Competente contemplada en el Art. 282 del [COIP], de parte de[l Laboratorio], se dispone se envíe atento oficio a la fiscalía cantonal de Bolívar [...] para que se inicie el proceso penal correspondiente”. También se señaló el día 27 de noviembre de 2020 para que se lleve a cabo la audiencia.
4. El 4 de febrero de 2021, la Unidad Judicial aceptó la acción de protección.⁴ En contra de dicho fallo, los demandados, la PGE, y el Laboratorio⁵ interpusieron recursos de apelación por separado.⁶

³ COIP. Artículo 282. “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 pena privativa de libertad de uno a tres años”.

⁴ La Unidad Judicial, a pesar de que no identificó qué derechos se vulneraron, ordenó como medidas de reparación, las siguientes: “2.- Se deja sin efecto y sin valor jurídico la resolución de reducción de la remuneración a los miembros del concejo municipal Nro. 0223-WCP-A-GADMCD-2020, de fecha 31 de Agosto [sic] del 2020 [...], así como cualquier otro Informe [...] de cualquier otra naturaleza, que haya servido de base para que el señor alcalde dicte dicha resolución. 3.- Ejecutoriada la presente sentencia, se dispone que el [alcalde del GAD] brinde las debidas disculpas públicas a los [demandantes], la misma que deberá exteriorizarse personalmente en la primera sesión ordinaria de concejo que se convoque, disculpas públicas que deberán guardar conformidad, armonía y antecedentes con la resolución No. 0223-WCP-A-GADMCD-2020, de fecha 31 de Agosto del 2020 suscrita por el señor Walter [sic] Cevallos Pinargote o a través de “El Diario”, periódico de amplia circulación en la Provincia de Manabí que se edita en la ciudad de Portoviejo hasta en un cuarto de página. [...]”.

⁵ El recurso de apelación del Laboratorio se interpuso debido a que la Unidad Judicial le habría requerido a este que certifique si Juan Carlos Espinales acudió a realizarse la prueba de COVID-19. Sin embargo, el oficio que emitió la judicatura fue enviado de manera equívoca a la ciudad de Manta, cuando debía ser enviado a Portoviejo. Por lo tanto, frente a la falta de presentación del certificado, la Unidad Judicial habría considerado que se incumplió su orden y ordenó la remisión a Fiscalía. A juicio del Laboratorio, el certificado sí fue presentado por lo que la remisión a la Fiscalía sería injustificada.

⁶ La PGE interpuso su recurso el 8 de febrero de 2021, mientras que los demandados lo interpusieron el 9 de febrero de 2021. Por su parte, el Laboratorio habría interpuesto recurso de apelación por considerarse

5. Mediante sentencia de 15 de abril de 2021, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Corte Provincial**”) rechazó el recurso de apelación interpuesto por los demandados y confirmó la sentencia dictada por la Unidad Judicial, sin pronunciarse sobre los recursos interpuestos por la PGE y el Laboratorio.⁷ En contra de esta decisión, el Laboratorio interpuso recurso de ampliación, el cual fue negado mediante auto de 7 de junio de 2021.⁸

1.2. Sobre la ejecución de la sentencia ante la Unidad Judicial

6. El 21 de abril de 2021, mediante escrito, la Defensoría del Pueblo (“**Defensoría**”) presentó la providencia CASO-DPE-1301-130101-17-2021-10066-WAZI de admisibilidad dentro del trámite de seguimiento de cumplimiento de sentencia. En este informe, la Defensoría, entre otras cuestiones: i) solicitó a los demandados que presenten un informe respecto del cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Provincial, y ii) puso en conocimiento de la Unidad Judicial y de la Corte Provincial el inicio de la fase de seguimiento.
7. Mediante escrito de 15 de junio de 2021, la Defensoría solicitó que se conceda un término perentorio para que se cumpla con el pago de sus haberes y la emisión de disculpas públicas.⁹ Por su parte, en auto de 15 de junio de 2021, la Unidad Judicial concedió 72 horas para que se cumplan las medidas antedichas. También señaló que las disculpas públicas deben darse “en el medio escrito ‘El Diario’ [...] en el plazo no mayor a ocho días de emisión del presente auto de ejecución”.¹⁰
8. Mediante escrito de 18 de junio de 2021, los demandados afirmaron que la sentencia de la Corte Provincial no contempló la medida de disculpas públicas por lo que no podrían cumplir aquella.¹¹

afectada con la sentencia dictada, a pesar de no haber sido parte en el proceso. Sobre estos recursos, revisar las fojas 239 a 255 del expediente de la Unidad Judicial.

⁷ La Corte Provincial ordenó como medidas de reparación: “2.- Dejar sin efecto legal y sin valor jurídico la resolución de reducción de la remuneración a los miembros del concejo municipal Nro. 0223- WCP-A-GADMCD-2020, de fecha 31 de Agosto del 2020 suscrita por [el alcalde del GAD], así como cualquier otro Informe [...] de cualquier otra naturaleza, que haya servido de base para que el señor alcalde dicte dicha resolución. 3.- Como medida de SATISFACCIÓN, se da por ratificada la Medida Cautelar, para que no se retenga las remuneraciones de los [demandantes] del particular se hará conocer a la Dirección de talento humano y Dirección Financiera del [GAD] para que se abstengan de descontar y retener sus remuneraciones. 4.- [...] se delega el seguimiento de la ejecución del presente fallo a la Defensoría del Pueblo [...]”.

⁸ La Corte Provincial fundamentó su decisión en que el Laboratorio no es parte procesal.

⁹ Foja 269 del expediente de la Unidad Judicial.

¹⁰ Fojas 270 al 271 del expediente de la Unidad Judicial.

¹¹ Fojas 272 a la 297 del expediente de la Unidad Judicial.

9. Mediante escrito de 28 de junio de 2021, la Defensoría indicó que se cumplió con el pago de haberes pendientes y se dejó sin efecto los actos que disponían la disminución y retención de sus remuneraciones. Sin embargo, no se habrían emitido las disculpas públicas correspondientes. Agregaron que la Corte Provincial no ha omitido referirse a las disculpas públicas y solicitaron que se exija el cumplimiento íntegro de la sentencia.¹²
10. Mediante auto de 28 de junio de 2021, la Unidad Judicial solicitó a la secretaría de la judicatura que siente razón del cumplimiento de la sentencia.¹³
11. El 1 de julio de 2021, mediante escrito, los demandados solicitaron a la Unidad Judicial que: i) se pronuncie sobre sus peticiones, ii) se siente razón del cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Provincial, iii) se le extiendan copias certificadas del expediente.¹⁴
12. El 12 de julio de 2021, el secretario de la Unidad Judicial sentó razón e indicó que no existe constancia del cumplimiento de “lo ordenado en sentencia de primera [sic] grado [...], así mismo [sic] la sentencia dictada por la [Corte Provincial] [...] así mismo al [sic] auto dictado por esta autoridad [el 15 de junio de 2021]”.
13. Mediante escrito de 14 de julio de 2021, los demandados solicitaron a la Unidad Judicial que siente razón del cumplimiento la sentencia dictada por la Corte Provincial; lo cual, se ordenó mediante auto de 15 de julio de 2021. En dicho auto, también se ordenó que se siente razón sobre el cumplimiento de la sentencia y del auto de 15 de junio de 2021, dictados por la Unidad Judicial.¹⁵ En la misma fecha, el secretario de la Unidad Judicial sentó la misma razón de 12 de julio de 2021 (ver párr. *ut supra*).
14. Mediante auto de 5 de agosto de 2021, la Unidad Judicial afirmó que “no existe constancia de que hayan dado cumplimiento a la sentencia dictada”.
15. Mediante escrito de 11 de agosto de 2021, los demandados hicieron un recuento de la fase de ejecución. Luego, afirmaron que: i) se habrían agregado los comprobantes de

¹² Foja 298 del expediente de la Unidad Judicial.

¹³ El 29 de junio de 2021, los demandados ingresaron un escrito en la Corte Provincial, solicitando que dicha judicatura siente razón sobre el cumplimiento de la sentencia. Por su parte, mediante auto de 29 de julio de 2021, la Corte Provincial expuso que “el proceso se encuentra ejecutoriado, [...] y que el Tribunal nada puede pronunciarse al respecto por lo que cualquier observación o reclamo deberá hacerlo en las instancias legales o administrativas que considere pertinentes”.

¹⁴ Fojas 301 a 302 del expediente de la Unidad Judicial.

¹⁵ Foja 305 del expediente de la Unidad Judicial.

pago a los funcionarios, demostrando que no adeudaban valores; ii) la Unidad Judicial no habría contestado sus escritos de 1 y 8 de julio de 2021; iii) la razón de 12 de julio de 2021 no obedece a la realidad procesal; y, iv) no se ha verificado si se cumplió o no la sentencia dictada por la Corte Provincial. Con base en ello, solicitaron que se sienta razón sobre el cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Provincial.¹⁶

16. Mediante auto de 26 de agosto de 2021, la Unidad Judicial, entre otras cuestiones, ordenó que se sienta razón si la sentencia de la Corte Provincial “1. ha confirmado la sentencia dictada por [la Unidad Judicial]. 2. Si ha revocado total o parcialmente la sentencia dictada por [la Unidad Judicial]”.¹⁷ El 27 de agosto de 2021, el secretario de la Unidad Judicial sentó razón e indicó que la sentencia de la Corte Provincial “confirma la sentencia [dictada por la Unidad Judicial]”.¹⁸

17. El 14 de septiembre de 2021, Félix Jaime Moreno y Digno Roque Cano Laaz, entonces concejales del GAD; y Juan José Zambrano Vera en calidad de concejal del GAD (“**accionantes**”) indicaron que se les adeuda el mes de agosto y solicitaron: i) que se ordene el pago de su remuneración, y ii) que se remita el proceso a la Corte Constitucional “por el incumplimiento de la sentencia [...] en lo referente a las disculpas públicas, ya que los accionados, han tenido el tiempo suficiente para hacerlo”.¹⁹

18. Mediante auto de 14 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial ordenó la destitución de:

Walter [sic] Ramón Cevallos Pinargote [...] de su calidad de Alcalde del [GAD], por el incumplimiento a la sentencia dictada por esta autoridad el jueves 4 de Febrero del 2021 [...] la misma que fue ratificada por la [Corte Provincial]. Igualmente se dispone enviar [el proceso] a la Fiscalía Cantonal para que dé inicio a la Indagación Previa tal como lo establece el Artículo 580 del [COIP] [...]. Envíese a la brevedad posible el expediente a la Corte Constitucional a fin de que ratifique o rectifique el presente auto [sic].²⁰

19. Mediante auto de 15 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial afirmó que:

constat[ó] la existencia de error involuntario [sic] y se reforma el auto de fecha 14 de septiembre de 2021 [...] en lo siguiente: a) De conformidad con lo establecido en el Art. 22, numeral 4, de la [LOGJCC] se ordena el inicio del procedimiento para la eventual destitución del Señor Walter [sic] Ramón Cevallos Pinargote [...] de su calidad de Alcalde del [GAD]. b). – Al tenor de lo dispuesto en el Art. 163 [y] 164, numeral 2 [de la

¹⁶ Fojas 318 a 322 del expediente de la Unidad Judicial.

¹⁷ Foja 324 del expediente de la Unidad Judicial.

¹⁸ Foja 326 del expediente de la Unidad Judicial.

¹⁹ Fojas 327 a 328 del expediente de la Unidad Judicial.

²⁰ Fojas 329 a 332 del expediente de la Unidad Judicial.

LOGJCC] [e]nvíese a la brevedad posible el expediente a la Corte Constitucional a fin de que ratifique o rectifique el presente auto [...]. d) En lo demás se estará a lo dispuesto en el auto de 14 de septiembre del 2021”.²¹

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

- 20.** Una vez posesionados los jueces constitucionales de la conformación 2019-2022, el Pleno de este Organismo efectuó el sorteo de la causa, correspondiéndole su sustanciación a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante providencia de 20 de junio de 2022, en la que ordenó a los demandados y a la Unidad Judicial presentar su informe de descargo.
- 21.** El 28 de junio de 2022, los demandados presentaron su informe. Por su parte, la Unidad Judicial no presentó su informe.
- 22.** Mediante auto de 22 de enero de 2024, la jueza sustanciadora dispuso que la Corte Provincial remita el informe correspondiente. Dicha judicatura presentó el informe requerido el 1 de febrero de 2024.

2. Competencia

- 23.** De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con el artículo 163 y siguientes de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Alegaciones de las partes

3.1. De la parte accionante

- 24.** A juicio de los accionantes, está pendiente el pago de su remuneración correspondiente al mes de agosto, así como la ejecución de la medida de disculpas públicas. Por ello, habrían solicitado que se remita su proceso a la Fiscalía General del Estado (“FGE”) por el presunto cometimiento del delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. Por último, solicitaron que este Organismo destituya “del cargo [a] los accionados”.

3.2. De los demandados

²¹ Foja 334 del expediente de la Unidad Judicial.

- 25.** Los demandados arguyen que la providencia de 14 de septiembre de 2021, dictada por la Unidad Judicial, violenta el derecho a la defensa, el principio de publicidad y la seguridad jurídica. Esto, porque dicho auto “por ninguna parte de sus expresiones se considera como un informe (por lo que) deja un vacío jurídico enorme al no exponer las razones del supuesto incumplimiento”.
- 26.** Aseguran que la Unidad Judicial “se mantiene en su accionar de que se debe dar cumplimiento a la sentencia de primera instancia”. A su juicio, la judicatura pretende “hacer cumplir dos sentencias configurándose completamente lo que prohíbe la Constitución cuando establece [que] nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia [...]”. Además, alegan que no se atendieron sus escritos.
- 27.** También elaboran un cuadro comparativo respecto de las sentencias dictadas por la Unidad Judicial y por la Corte Provincial. Con base en dicho cuadro, se cuestionan por qué deberían cumplirse las dos decisiones, aun cuando la Corte Provincial habría ordenado expresamente que se cumpla su decisión. Refieren que mediante oficio 355-DTV-RVSV-2021-0 de 6 de abril de 2021, la Dirección de Talento Humano del GAD informó que no ha retenido ni disminuido la remuneración de los integrantes del Consejo Municipal.
- 28.** Respecto de la providencia de admisibilidad dictada por la Defensoría del Pueblo (párr. 6 *supra*), los demandados se refieren al oficio 460-DTH-EDBU-2021 de 13 de mayo de 2021, en el cual se solicita que se realice el pago correspondiente de las diferencias de remuneraciones de los meses de noviembre, diciembre de 2020, y enero y febrero de 2021, sin hacer mayores consideraciones al respecto.

3.3. De la Unidad Judicial como judicatura de ejecución

- 29.** Pese a ser legal y debidamente notificada, la Unidad Judicial no presentó su informe. Sin embargo, de la revisión del EXPEL, se observa que, mediante auto de 13 de enero de 2023, Carmen Liliana Mendoza Intriago, actual jueza de la Unidad Judicial, “sin avocar aun conocimiento [...] deja constancia de [la] imposibilidad [de emitir el informe] a fin de deslindar eventuales responsabilidades”.

3.4. De la Corte Provincial

- 30.** En su informe, la Corte Provincial indicó las razones de su decisión. También señaló que ratificó la sentencia dictada por la Unidad Judicial y que no ha sido parte de la fase de ejecución en este proceso.

4. Cuestión previa

- 31.** La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.²² En el presente caso, dado que el requerimiento se hizo a petición de parte, debe observarse el artículo 164 numerales 1 y 2 de la LOGJCC y 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.
- 32.** Dentro de estos, se encuentran la solicitud de remisión del expediente y que haya transcurrido un plazo razonable, previo a la solicitud antedicha.
- 33.** Asimismo, respecto del plazo razonable, este Organismo ha indicado que únicamente si las decisiones no se ejecutan en un plazo razonable, o si se ejecutan de manera defectuosa, se podrá presentar –de manera subsidiaria– una acción de incumplimiento. En la misma línea, el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que la judicatura de ejecución haga cumplir su decisión.²³
- 34.** Se evidencia que los accionantes promovieron la ejecución de la sentencia mediante escritos de 15 y 28 de junio de 2021. También solicitaron a la judicatura de ejecución que remita los expedientes a este Organismo por incumplimiento de sentencia, la cual remitió los expedientes mediante providencia de 14 de septiembre de 2021, reformada el 15 de septiembre del mismo año, sin que dicho auto pueda considerarse como su informe; sin embargo, esta omisión no puede ser atribuible a los accionantes quienes sí cumplieron los demás requisitos previstos para la procedencia de la acción. Por último, se evidencia que transcurrió un plazo razonable para la ejecución de las medidas ordenadas. Esto último, considerando que de los antecedentes se constata que la presentación de la acción no fue de manera inmediata, pues previamente se promovió el cumplimiento de la medida de disculpas públicas, obteniendo siempre la respuesta del GAD en el sentido de que tales medidas no fueron dictadas ni deben cumplirse; y que la Unidad Judicial: i) se limitó a requerir que la secretaría de la judicatura sienta razón del cumplimiento de la decisión (ver párrafos 10, 13 y 16 *supra*); y ii) que existiría una presunta ambigüedad respecto de las medidas que efectivamente deben cumplirse. Por lo que no sería razonable exigir la persistencia, de manera indefinida, en el cumplimiento de la sentencia, pues a juicio de los demandados, la medida de disculpas públicas no fue dictada y por lo tanto no debía ser cumplida.

²² CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 17.

²³ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

- 35.** Sobre la base de lo expuesto, a este Organismo le corresponde pronunciarse sobre el fondo del incumplimiento alegado.

5. Análisis

- 36.** Como se mencionó en el acápite anterior, se identifica una contraposición entre la Unidad Judicial, como judicatura de ejecución, que afirma el incumplimiento de la sentencia dictada por la misma, frente a los demandados, que alegan el cumplimiento con base en que la sentencia que debe ejecutarse es la dictada por la Corte Provincial, en tanto aquella resolvió el recurso de apelación y modificó las medidas dictadas en la sentencia de primera instancia. En particular, aseguran que la Corte Provincial no ordenó disculpas públicas, por lo que, a juicio de los demandados, no están obligados a emitirlas.
- 37.** Ahora bien, previo a formular el problema jurídico a resolver, es pertinente hacer las siguientes consideraciones:
- 38.** Tratándose de garantías jurisdiccionales, el tercer inciso del artículo 18 de la LOGJCC establece que, en las sentencias o acuerdos reparatorios, en esta materia, deberá “constar expresa mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse, salvo la reparación económica [...]”. Esta disposición garantiza que la reparación integral de la parte accionante pueda ejecutarse sin que medie controversia u oscuridad respecto de las medidas dictadas en su favor, así como de su eficacia para reparar los derechos vulnerados. Por lo que las judicaturas tienen la obligación de dictar fallos y medidas de reparación revestidas de claridad y en el marco de la ley.
- 39.** A pesar de dicha obligación, el ordenamiento jurídico ha previsto mecanismos en el caso de no dictarse una sentencia o sus medidas con las características antedichas, como lo son los recursos horizontales de aclaración y ampliación de sentencia. Por un lado, “la ampliación tiene por objeto la subsanación de omisiones de pronunciamiento, mientras que la aclaración busca esclarecer conceptos oscuros”.²⁴ De modo que, todavía podría obtenerse una sentencia que disponga medidas de reparación de manera clara y habiendo abarcado todos los puntos del debate.²⁵

²⁴ CCE, auto de aclaración y ampliación 117-21-IS/22, 30 de marzo de 2022, párr. 30.

²⁵ Conviene precisar que, con los recursos de aclaración y ampliación no puede pretender la modificación de las medidas ya dictadas, sino i) aclarar su sentido y alcance, o ii) abarcar un punto del debate que no fue atendido por la judicatura. En este último caso, de aceptarse la ampliación, podrían agregarse medidas de reparación respecto del punto cuya atención se omitió en sentencia.

- 40.** Otra consideración para observar es la disposición reconocida tanto en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución sobre que “7. [e]l derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”;²⁶ así como en el artículo 8 numeral 8 de la LOGJCC.²⁷
- 41.** Precisamente, el efecto de apelar, en garantías, es la revisión del proceso en su integralidad; acerca de esto, la jurisprudencia constitucional ha expresado que mediante el recurso de apelación, en el caso de acciones de protección, es “siempre posible que los jueces de alzada se pronuncien sobre el fondo del asunto debatido, debiendo para esto analizar los fundamentos de hecho y de derecho de la *litis*, como establece el artículo 24 de la LOGJCC”.²⁸ De modo que, se puede obtener como resultado, ya sea:
- a.** La *confirmación de la decisión* dictada en primera instancia. En este caso, se obtiene la misma conclusión que la judicatura inferior, *i.e.* negar o aceptar, total o parcialmente, la acción. En el caso de *aceptarse* la acción, bien se puede:
 - i)** Confirmar la decisión propiamente. En este caso, se ratifican tanto el razonamiento como las medidas de reparación dictadas, sin que esto obste la obligación de emitir un razonamiento propio de la judicatura (como en los casos de motivación *per relationem*);²⁹ o
 - ii)** Confirmar la decisión con modificación del razonamiento de la judicatura inferior o las medidas dictadas por considerarlas no idóneas o porque no tendrían la potencialidad de reparar efectivamente los derechos vulnerados. Dada la exigencia de claridad que debe revestir una sentencia, la reforma de las razones y/o medidas de reparación debe ser expresa.
 - b.** *Confirmar parcialmente* la decisión. En este caso, la decisión de la sentencia de instancia, se ratifica sólo de forma parcial. Un ejemplo de aquello se observa

²⁶ A pesar de que no se encuentra en el caso bajo análisis, este Organismo recuerda que en varios pronunciamientos ha indicado que el derecho a recurrir no es absoluto, en tanto su procedencia es de configuración legislativa. Ver, por ejemplo, sentencia 1599-15-EP/20, 9 de septiembre de 2020, párr. 25.

²⁷ LOGJCC, artículo 8. “[...] [l]os autos de inadmisión y las sentencias son apelables ante la Corte Provincial”.

²⁸ CCE, sentencia, 2403-19-EP/22, 12 de enero de 2022, párr. 40.

²⁹ CCE, sentencia, 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 63. “[E]sa forma de argumentar no supone necesariamente un incumplimiento del criterio rector. Habría tal incumplimiento solo si la remisión es deficiente, es decir, si el juzgador, además de la remisión, no “reali[za] un pronunciamiento autónomo sobre el *thema decidendum*” o no adopta “una postura crítica sobre la suficiencia y la fundamentación de dicha sentencia [aquella a la que se dirige la remisión]”.

cuando en primera instancia se acepta totalmente la acción, y en la apelación sólo se lo hace de forma parcial. Asimismo, el cambio de decisión demandará la expresión de las razones que los operadores judiciales de alzada han advertido para realizar dicho cambio; en estos casos, por lo general también se modificarán las medidas de reparación.

- c. La *revocatoria* de la sentencia dictada en primera instancia. En este caso, se obtiene una conclusión totalmente contraria a la sentencia dictada por la judicatura inferior. Si en primera instancia se negó una acción, en segunda se aceptaría o viceversa. Se precisa que, cuando se acepta la acción en primera instancia y se niega en segunda, la sentencia dictada por la instancia inferior es “dejada sin efecto automáticamente [...] dejando de existir en el plano jurídico”.³⁰

42. Aun confirmando o sustituyendo la decisión, las judicaturas de apelación deben analizar la existencia de vulneración de derechos. Esto último, con excepción de los casos en los que este Organismo ha indicado que se puede no analizar la real vulneración de derechos constitucionales (desnaturalizaciones, improcedencias manifiestas, etc.).³¹

43. Ahora bien, en el caso de aceptarse la acción -ya sea en primera o segunda instancia-, son los efectos detallados en el párrafo 41 *supra* los que le permiten a la jueza o juez ejecutor determinar las medidas de reparación ordenadas con el fin de iniciar la fase de ejecución. Entonces:

- a. Cuando un fallo confirma en su totalidad la sentencia de primera instancia –que acepta la acción–, no estamos frente a la vigencia de dos sentencias, sino es la sentencia de segunda instancia la que ordena estar a lo dispuesto en la decisión dictada por la instancia inferior. Siendo así, deberán ejecutarse las medidas dictadas en la sentencia de primera instancia; en tanto que el fallo de alzada ha sido meramente confirmatorio de la decisión de instancia.³²

³⁰ CCE, sentencia 2-21-IS/23, 19 de abril de 2023, párr. 16.

³¹ Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 86; sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 69; sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021; sentencia 165-19-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párrs. 19, 20 y 66; sentencia 1329-12-EP/22, 07 de septiembre de 2022; sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 39; y sentencia 461-19-JP/23, 19 de abril de 2023, párr. 59.

³² Véase, por ejemplo, los antecedentes de las sentencias 71-21-IS/22, 2 de noviembre de 2022; 25-19-IS/22, 9 de noviembre de 2022; 44-19-IS/22, 29 de septiembre de 2022; y 15-18-IS/22, 31 de agosto de 2022, en las cuales la sentencia de segunda instancia confirmó, de manera llana, la sentencia dictada en primer nivel.

- b. Si la sentencia de instancia superior confirma la sentencia del inferior y agrega medidas de reparación, sin dejar *sin efecto* ni *reformular* expresamente las que fueron dictadas por la Unidad Judicial, se entiende que estas últimas están incorporadas a la sentencia de apelación. En consecuencia, su cumplimiento es exigible.
 - c. En el caso de que la acción se niegue en segunda –o en primera y segunda– instancia “no existe una decisión ni medidas de reparación integral que puedan ser objeto de verificación”.³³
44. En cuanto a las sentencias que confirman la decisión de la instancia inferior, pero la modifican y reforman, estas deben observar con especial cuidado lo dispuesto en el artículo 18 de la LOGJCC, en particular la “expresa mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse”. Es por ello que la reforma que se pretenda hacer en la sentencia dictada por la instancia inferior debe ser expresa.³⁴ Lo mismo sucede en aquellos casos cuando la decisión se confirma solo de forma parcial.
45. De hecho, la trascendencia de que la modificación sea expresa radica en que la judicatura de alzada debe: i) identificar, en su sentencia, la medida que será reformada; y ii) determinar en qué sentido se modifica. Por otro lado, en el caso de ser dejada sin efecto alguna de las medidas de reparación dictadas, la judicatura deberá indicar expresamente qué medida –dictada por el juez inferior– se deja sin efecto; es decir, cuyo cumplimiento no podrá exigirse en fase de ejecución. Todo esto, brindando la suficiente claridad que permita identificar sobre qué medidas, el accionante puede exigir su cumplimiento. Esto garantiza que, al momento de ejecutar la decisión, el beneficiario de la medida tenga certeza de las disposiciones ordenadas en su favor, así como el obligado de aquellas que debe cumplir.
46. Si no se hace expresamente, esta omisión puede afectar derechos tanto de la parte beneficiaria de las medidas como del sujeto obligado a cumplirlas. Por un lado, se atenta contra la tutela judicial efectiva del beneficiario de las medidas de reparación en tanto no se tendría claridad sobre las medidas de reparación dictadas, afectando la

³³ CCE, sentencia 55-20-IS/23, 9 de agosto de 2023, párr. 16. En el mismo sentido, en la sentencia 17-16-IS/21, 13 de enero de 2021, párr. 14, esta Corte ha indicado que: “para que proceda la acción de incumplimiento respecto de una sentencia constitucional, esta debe contener un mandato de hacer o no hacer algo determinado y estar encaminada exclusivamente a exigir la ejecución de una sentencia constitucional dictada en -un mismo- proceso constitucional”.

³⁴ En estos casos, la judicatura de apelación niega el recurso y reforma **expresamente** la sentencia dictada por el inferior. Ver, por ejemplo, los antecedentes de las sentencias 8-19-IS/22, 13 de octubre de 2022; 76-21-IS/22, 20 de julio de 2022; 39-21-IS/22, 6 de julio de 2022 y 61-18-IS/22, 20 de julio de 2022.

tercera dimensión de la tutela sobre la ejecución de las sentencias; considerando “la estrecha relación entre la reparación integral y el derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de la ejecución del fallo [...]”.³⁵

47. Por otro lado, se atenta contra la seguridad jurídica del sujeto obligado a cumplir las medidas ordenadas, en tanto no tiene la certeza de qué obligaciones, positivas o negativas, debe hacer o dejar de hacer. En consecuencia, en el caso de confirmarse la decisión de primera instancia, y de agregarse medidas en segunda instancia, sin que la Corte Provincial disponga expresamente la revocatoria o reforma de las que fueron dictadas por la Unidad Judicial, estas últimas están contenidas en el fallo de la Corte Provincial, por lo que amerita que sean verificadas en la fase de ejecución.

48. Es menester precisar que este Organismo ya ha resaltado:

la importancia de que las medidas de reparación consten expresamente en la parte resolutive del fallo, de tal forma que, puedan apreciarse las características de eficiencia, eficacia y proporcionalidad de las mismas, resaltando el hecho de que la claridad y concreción de éstas también responde a la aplicación del principio de **comprensión efectiva** por el cual, los jueces constitucionales están obligados a redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética.³⁶

[Énfasis agregado]

49. Asimismo, mediante sentencia 24-21-IS/24, esta Corte precisó las obligaciones de los jueces cuando conocen garantías jurisdiccionales, en tanto deben “**disponer las medidas de reparación integral** que consideren adecuadas para el caso concreto, **mismas que deberán constar expresamente en el fallo**” [Énfasis agregado].

5.1. Planteamiento de los problemas jurídicos

50. Sobre la base de las consideraciones expuestas, y dado que esta acción fue presentada por el presunto incumplimiento de una medida dictada por la Unidad Judicial luego de haberse recurrido el fallo, este Organismo, previo a revisar el cumplimiento, analizará si la Corte Provincial confirmó la sentencia dictada por la Unidad Judicial en su totalidad o si la modificó o reformó de manera expresa. Esto, para determinar las medidas a cumplir.

51. Para ello, se plantea el problema jurídico: **¿La sentencia dictada por la Unidad Judicial fue confirmada en su totalidad o reformada por la Corte Provincial?**

³⁵ CCE, sentencia 24-21-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 52.

³⁶ *Ibid.*, párr. 55.

52. En su sentencia, la Corte Provincial, en lo principal, resolvió:

[Negar] el recurso de apelación interpuesto [...] y **se confirma la sentencia de primer nivel que declara con lugar la acción de protección**; y como consecuencia de ello se resuelve: [...]

2.- Dejar sin efecto legal y sin valor jurídico la resolución [...] 0223-WCP-A-GADMCD-2020, de fecha 31 de Agosto del 2020 [...], así como cualquier otro Informe Técnico elaborado por la Directora de Talento Humano o quien a la fecha lo reemplace, Informe Jurídico si lo hubiere o de cualquier otra naturaleza, que haya servido de base para que el señor alcalde dicte dicha resolución.

3.- Como medida de satisfacción, se da por ratificada la Medida Cautelar, para que no se retenga las remuneraciones de los accionantes [...]

[Énfasis agregado]

53. Por su parte, la Unidad Judicial resolvió lo siguiente:

Se concede la acción de protección [...] por lo cual se dispone [...] el cumplimiento inmediato de lo siguiente:

1.- Se da por ratificada la Medida Cautelar, para que no se retenga las remuneraciones de los accionantes [...]

2.- Se deja sin efecto y sin valor jurídico la resolución [...] 0223-WCP-A-GADMCD-2020, de fecha 31 de Agosto del 2020 [...], así como cualquier otro Informe Técnico elaborado por la Directora de Talento Humano o quien a la fecha lo reemplace, Informe Jurídico si lo hubiere o de cualquier otra naturaleza, que haya servido de base para que el señor alcalde dicte dicha resolución.

3.- Ejecutoriada la presente sentencia, se dispone que el señor Alcalde del [GAD], brinde las debidas disculpas públicas a los accionantes [...].³⁷

54. De los párrafos citados se verifica que, la Corte Provincial se limitó a confirmar, de manera simple, la sentencia dictada por la Unidad Judicial y reprodujo varias medidas dictadas por la misma. También se evidencia que la Corte Provincial no reformó *expresamente* la sentencia subida en grado ni expuso mención alguna a dejar sin efecto la medida de disculpas públicas, a lo largo de la sentencia ni en el decisorio.

55. Ahora bien, dado que no se evidencia reforma o modificación expresa, este Organismo concluye que, al confirmarse la sentencia dictada por la Unidad Judicial también se confirman las medidas dictadas por dicha judicatura. Es decir, las disposiciones que fueron ordenadas por la instancia inferior se encuentran contenidas en la sentencia de la instancia superior. Por ello, las medidas a ser cumplidas son las siguientes:

³⁷ Se evidencia que la Unidad Judicial no declaró vulneración de derechos, sino que aceptó la acción y dictó medidas de reparación.

- a. Dejar sin efecto la resolución 0223- WCP-A-GADMCD-2020, de 31 de agosto del 2020 suscrita por el entonces alcalde del GAD, así como cualquier otro Informe Técnico elaborado por Talento Humano o quien a la fecha lo reemplace, informe jurídico si lo hubiere o de cualquier otra naturaleza, que haya servido de base para que el señor alcalde dicte dicha resolución [**Medida dispositiva**];
- b. Brindar disculpas públicas a los accionantes por parte de los demandados [**Disculpas públicas**];
- c. Por último, la Corte Provincial habría considerado la ratificación de la medida cautelar como una “medida de satisfacción”.

56. En esta línea, una vez que se han identificado las medidas dictadas, es menester verificar su cumplimiento con base en el siguiente problema jurídico: **¿Los demandados cumplieron la sentencia dictada por la Corte Provincial que confirmó la sentencia dictada por la Unidad Judicial?**

5.2. Resolución del problema jurídico

5.2.1. Medida dispositiva

57. En cuanto a la primera medida, esta Corte ha indicado que las medidas dispositivas se ejecutan con la notificación de la sentencia.³⁸ Esta medida se encuentra cumplida, dado que no son necesarias actuaciones posteriores para verificar su ejecución.

5.2.2. Disculpas públicas

58. En anteriores pronunciamientos, este Organismo ha resaltado la relevancia de considerar la opinión de las víctimas cuando se pretende la emisión de disculpas públicas. En ese sentido, cuando los jueces constitucionales consideran dictar esta medida, deben valorar la opinión de las víctimas como un “elemento preponderante”,³⁹ sin omitir otros aspectos que garantizan la efectividad de esta medida.⁴⁰

59. Con base en lo expuesto, se evidencia que el momento procesal oportuno para escuchar tal opinión es en audiencia. Respecto de aquella, la LOGJCC distingue la obligatoriedad y lo facultativo de convocar a esta diligencia, pues esta es obligatoria en primera instancia toda vez que su señalamiento debe constar en el auto de

³⁸ CCE, sentencia 35-12-IS/19, 28 de mayo de 2019, párr. 57; y 15-19-IS/23, 8 de marzo de 2023, párr. 19.

³⁹ CCE, sentencia 983-18-JP/21, 25 de agosto de 2021, párr. 317.

⁴⁰ *Ibid.*, párr. 318.

calificación de la demanda,⁴¹ mientras que en apelación “[d]e considerarlo necesario, la jueza o juez podrá [...] convocar a audiencia”, por lo tanto, resulta facultativo de la judicatura de apelaciones llevar a cabo una audiencia.⁴²

- 60.** En consecuencia, si la judicatura de apelaciones pretende dejar sin efecto esta medida debe hacerlo de manera expresa y cumpliendo con el estándar de motivación suficiente. Pues, no podría considerarse a las víctimas o sus familiares “como meros objetos receptivos de la reparación, sino como sujetos activos de la misma”.⁴³
- 61.** Con base en el análisis que precede, a pesar de que existía la incertidumbre de si esta medida debía o no cumplirse, es claro para esta Corte que la medida de disculpas públicas no se ha cumplido, pues de los antecedentes se desprende que la Unidad Judicial sí habría instado al cumplimiento de la misma. No obstante, se evidencia que la sentencia emitida por la Unidad Judicial dispuso que:

[e]jecutoriada la presente sentencia, se dispone que el señor Alcalde del [GAD], brinde las debidas disculpas públicas a los accionantes [...] la misma que deberá exteriorizarse personalmente en la primera sesión ordinaria de concejo que se convoque, disculpas públicas que deberán guardar conformidad, armonía y antecedentes con la resolución No. 0223-WCP-A-GADMCD-2020 [...] suscrita por el señor Walter [sic] Cevallos Pinargote o a través de “El Diario”, periódico de amplia circulación en la Provincia de Manabí que se edita en la ciudad de Portoviejo hasta en un cuarto de página [...]

[Énfasis agregado]

- 62.** Es decir, las disculpas públicas podían darse de manera personal o escrita, sin que la medida deba cumplirse de las dos formas. Ahora bien, este Organismo no puede dejar de observar que la Unidad Judicial no solo habría realizado actos tendientes a ejecutar las disculpas públicas, sino que también habría cambiado de una medida disyuntiva – personalmente o en una publicación en el periódico–, a una obligación de emitir disculpas en dos formas, esto es: i) en la siguiente sesión del Consejo Municipal y ii) en el medio de comunicación escrito “El Diario” hasta en un cuarto de página. A pesar de esto, el GAD alegó que no le correspondía cumplir la medida, por lo que se constata su incumplimiento.
- 63.** Dado el incumplimiento de esta medida, este Organismo encuentra idóneo ordenar la medida de disculpas públicas de modo que la misma pueda ser satisfecha por el GAD de Bolívar como institución. Por lo expuesto, se dispone que el GAD emita las

⁴¹ LOGJCC, artículo 13.2. “La jueza o juez calificará la demanda dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación. La calificación de la demanda deberá contener [...] 2. El día y hora en que se efectuará la audiencia, que no podrá fijarse en un término mayor de tres días desde la fecha en que se calificó la demanda.”.

⁴² LOGJCC, segundo inciso del artículo 24.

⁴³ CCE, sentencia 983-18-JP/21, 25 de agosto de 2021, párr. 323.

disculpas públicas correspondientes en la página principal de su portal institucional; la misma que se mantendrá publicada por el plazo de un mes, de conformidad con el siguiente texto:

Por disposición del Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, establecida en la sentencia 92-21-IS/24, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Bolívar reconoce la afectación causada por la resolución 0223-WCP-A-GADMCB-2020 de 31 de agosto de 2020, suscrita por Walther Ramón Cevallos Pinargote, entonces alcalde de este cantón. Por lo tanto, ofrece disculpas públicas a Félix Jaime Moreno, Juan José Zambrano Vera y Digno Roque Cano Laaz por el daño causado, y ratifica su obligación y compromiso de respetar los derechos fundamentales y actuar en estricta observancia de sus competencias, en el marco de la ley y de la Constitución de la República del Ecuador.

64. Para el cumplimiento de la presente medida, se otorga al GAD el término de veinte días contados desde la notificación de esta sentencia. Asimismo, dicha institución deberá informar del cumplimiento de la misma, acompañando su informe con sustentos que permitan verificar el tiempo que habría permanecido la publicación de disculpas públicas.

5.2.3. Sobre la remuneración del mes de agosto

65. Los accionantes también alegan el incumplimiento de la sentencia, en tanto “el GAD todavía tendría pendiente el pago de su remuneración correspondiente al mes de agosto”. Respecto de esta medida, este Organismo encuentra que la sentencia dictada por la Corte Provincial no se pronunció sobre el pago de dichos rubros, así como tampoco lo hizo la sentencia dictada por la Unidad Judicial. En consecuencia, aquella no es una medida que esta Corte deba verificar.

5.2.4. Sobre la ratificación de la medida cautelar como medida de satisfacción

66. Por un lado, si bien la Corte Provincial consideró como una medida de satisfacción el *ratificar la medida cautelar ordenada*, es pertinente aclarar que una medida cautelar, por su naturaleza, busca evitar o cesar la vulneración de un derecho en tanto una medida de reparación busca retornar a la situación anterior a la vulneración de un derecho. En particular, mediante sentencia 364-16-SEP-CC, este Organismo razonó que:

[...] La diferencia entre el presupuesto de concesión de la una y la otra, es que al momento de la concesión de la medida cautelar, basta que existan suficientes elementos para concluir la concurrencia de los presupuestos de peligro en la demora y verosimilitud fundada de la pretensión; mientras que, las medidas de reparación integral proceden cuando la judicatura ha sido satisfecha con los elementos para declarar la vulneración del derecho constitucional, después de haber sustanciado el procedimiento constitucional.

Las medidas cautelares y las medidas de reparación también son diferentes en cuanto a su finalidad, ya que las primeras buscan conjurar transitoriamente la amenaza o vulneración hasta que se decida sobre su real existencia; en tanto que, las medidas de reparación buscan retornar el estatus de protección de los derechos constitucionales al mismo grado en el que se encontraban antes de que la vulneración, ya declarada, se haya producido [...].⁴⁴

67. Dadas las diferencias reconocidas por este Organismo, mal podría entenderse a la ratificación de una medida cautelar como una medida de reparación. Por ello, no es procedente su verificación, pues en su momento, habrían evitado que el derecho de los demandantes siga siendo vulnerado –dado que fueron medidas cautelares conjuntas– a través de una orden de retención o disminución. Dicho estatus, posteriormente se mantuvo en el tiempo con la sentencia dictada por la Corte Provincial, en la que se ordenó dejar sin efecto todos los actos que dieron origen a la resolución de retención de salarios; medida dispositiva que surtió efectos con la notificación de la sentencia. Por lo mencionado, esta Corte no está obligada a pronunciarse sobre la ratificación de la medida cautelar en tanto no constituye una medida de reparación *per se*.

68. Por último, considerando las alegaciones de los demandados que atañen lo que, a su juicio, sería una vulneración al principio de doble juzgamiento, se recuerda que la acción de incumplimiento tiene como objeto “proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional”.⁴⁵ Por lo que las alegaciones referidas escapan de la competencia de esta Corte al momento de resolver una acción de incumplimiento. Es por ello que las mismas no son atendidas.

6. Consideraciones adicionales

69. De los antecedentes expuestos, este Organismo no puede dejar de observar que, mediante auto de 14 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial ordenó la destitución del entonces alcalde del GAD, Walther Ramón Cevallos Pinargote. A pesar de que dicha disposición fue reformada mediante auto de 15 de septiembre del mismo año, se evidencia que sus efectos son similares. Esto porque en el auto de reforma se ordena el “inicio del procedimiento para la eventual destitución del Señor Walther Ramón Cevallos Pinargote”.⁴⁶

⁴⁴ CCE, sentencia 364-16-SEP-CC, 15 de noviembre de 2016, caso 1470- 14-EP, pp. 19 y 20.

⁴⁵ CCE, 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párr. 15.

⁴⁶ De la revisión del expediente, no existen constancias procesales respecto del inicio del “proceso para la eventual destitución” de Walther Ramón Cevallos Pinargote. Sin embargo, se verifica que terminó el periodo para el cual fue electo como alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Bolívar, provincia de Manabí; y como resultado de las elecciones seccionales de 5 de febrero de 2023, se eligió a Ledy Laura Muñoz. Obtenido de: <https://app01.cne.gob.ec/Resultados2023/>.

- 70.** Al respecto, el artículo 86 numeral 4 de la Constitución otorga a la Corte Constitucional la facultad de ordenar la destitución de autoridades como consecuencia del incumplimiento de sentencias. Asimismo, se ha indicado que “esta Corte es el único organismo competente para ello”, reafirmando que los jueces y juezas de ejecución no tienen la competencia de disponer destituciones.⁴⁷
- 71.** Por lo expuesto, se hace un llamado de atención a Hernán Ramiro Zambrano Zambrano, entonces juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Bolívar,⁴⁸ provincia de Manabí por haber excedido sus facultades al no acatar las disposiciones constitucionales.⁴⁹

7. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción de incumplimiento 92-21-IS.

1.1. Declarar el cumplimiento de la medida dispositiva de dejar sin efecto la resolución 0223-WCP-A-GADM CB-2020 de 31 de agosto de 2022;

1.2. Declarar el incumplimiento de la medida de disculpas públicas, y dado que los demandados no son las mismas a la fecha de la emisión de la presente sentencia, se modifica la medida con el fin de que pueda ser satisfecha por el GAD de Bolívar como institución. Por lo que, se dispone que el GAD emita las disculpas públicas correspondientes en la página principal de su portal institucional; la misma que se mantendrá publicada por el plazo de un mes, de conformidad con el siguiente texto:

Por disposición del Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, establecida en la sentencia 92-21-IS/24, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Bolívar reconoce la afectación causada

⁴⁷ CCE, sentencia 91-21-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 31.

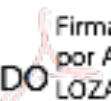
⁴⁸ De la revisión del Sistema de transparencia del Consejo de la Judicatura se constata que Hernán Ramiro Zambrano Zambrano, dejó de ser juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Bolívar, provincia de Manabí desde mayo de 2023.

⁴⁹ CCE, 076-10-SEP-CC, caso 1114-10-EP, 22 de diciembre de 2010, p. 12-13; auto de verificación de sentencia 1219-22-EP/23, 23 de enero de 2023, párr. 187; sentencia 91-21-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 31.

por la resolución 0223-WCP-A-GADMCB-2020 de 31 de agosto de 2020, suscrita por Walther Ramón Cevallos Pinargote, entonces alcalde de este cantón. Por lo tanto, ofrece disculpas públicas a los entonces concejales Félix Jaime Moreno, Juan José Zambrano Vera y Digno Roque Cano Laaz por el daño causado, y ratifica su obligación y compromiso de respetar los derechos fundamentales y actuar en estricta observancia de sus competencias, en el marco de la ley y de la Constitución de la República del Ecuador.

- 1.3.** Para el cumplimiento de la presente medida, se otorga al GAD el término de veinte días contados desde la notificación de esta sentencia. Asimismo, una vez concluido el plazo de un mes dispuesto para la permanencia de la publicación de disculpas públicas, en el término de diez días, dicha institución deberá remitir un informe sobre el cumplimiento de la misma, el cual estará acompañando de sustentos que permitan verificar el tiempo que habría permanecido la publicación de disculpas públicas.
- 2.** Llamar la atención a Hernán Ramiro Zambrano Zambrano, entonces juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Bolívar, provincia de Manabí por haber excedido sus facultades al no acatar las disposiciones constitucionales.
- 3.** Disponer al Consejo de la Judicatura la difusión de la presente sentencia a todos los operadores del sistema de administración de justicia, la misma que deberá realizarse a través de los correos electrónicos institucionales de la Función Judicial. En el término máximo de 15 días contados desde la notificación de la presente sentencia, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta difusión.
- 4.** Devolver los expedientes al juzgado de origen.
- 5.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 16 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

9221IS-6655b



Caso Nro. 92-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veintidós de febrero 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



Sentencia 91-22-IS/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

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

CASO 91-22-IS

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

SENTENCIA 91-22-IS/24

Resumen: La Corte desestima la acción de incumplimiento presentada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quito, provincia de Pichincha, al verificar que dicho Tribunal no cuenta con legitimación activa para presentar esta acción por no ser la autoridad judicial encargada de la ejecución de las decisiones emitidas en garantías jurisdiccionales.

1. Antecedentes procesales

1. El 06 de agosto de 2021, Rosanna Carolina Albuja Chuquin (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Presidencia de la República (“**entidad accionada**”). En su demanda impugnó el cambio de remuneración y la falta de protección especial que asiste a las mujeres embarazadas y en período de lactancia. El proceso fue signado con el número 10281-2021-01902.¹
2. El 23 de agosto de 2021, la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra, provincia de Imbabura (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección, declaró la vulneración de derechos constitucionales y dispuso medidas de reparación integral.² La entidad accionada interpuso recurso de apelación en contra de esta decisión.
3. El 04 de octubre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (“**Corte Provincial**”) rechazó

¹ La accionante en su demanda alegó como vulnerados los derechos al trabajo, igualdad y no discriminación, protección especial y estabilidad laboral de la mujer embarazada, debido proceso en la garantía de la motivación y seguridad jurídica.

² Declaró la vulneración de los derechos a la “igualdad y no discriminación, a la protección especial a la mujer en estado de lactancia en razón de su cambio de categoría y remuneración, derechos previstos en los artículos 35, 43.1, 66.4 de la Constitución” y como medidas de reparación integral dispuso el pago de la diferencia de los haberes dejados de percibir desde el 01 de enero hasta el 21 de noviembre de 2013 y el seguimiento del cumplimiento de la sentencia por parte de la Defensoría del Pueblo.

el recurso de apelación.³ La entidad accionada presentó acción extraordinaria de protección en contra de esta decisión.⁴

4. El 18 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial remitió el proceso a la Sala de Sorteos de lo Contencioso Administrativo para el cálculo de la reparación integral ordenada en sentencia. El 02 de diciembre de 2021, se puso en conocimiento del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal Distrital o TDCA**”) el proceso de reparación económica 17811-2021-02691.
5. El 12 de enero de 2022, el TDCA designó como perito a Andrea Elizabeth Pichucho Tarapuez (“**perito**”), quien se posesionó el 21 de enero de 2022 y contó con el término de 10 días para presentar su informe técnico. El 25 de febrero de 2021, la perito entregó el informe pericial correspondiente.
6. El 04 de marzo de 2022, el TDCA corrió traslado con el informe a las partes para que en el término de tres días se pronunciaran al respecto. El 11 de marzo de 2022, el TDCA aceptó parcialmente el informe pericial⁵, emitió mandamiento de ejecución y ordenó que en el término de 10 días:

[...] la entidad demandada Secretaría General de la Presidencia de la República, el pago de **CINCO MIL CIENTO VEINTE Y SIETE CON 43/100, (\$ 5.127,43 USD)**; valores que serán depositados en la Cuenta Corriente No. 0010257097 de BANEQUADOR B.P., denominada Control de Depósitos Judiciales perteneciente al Consejo de la Judicatura, con RUC 1768183520001.

³ Reformó la sentencia del juez de primer nivel, “declarando la vulneración de los derechos constitucionales a la igualdad y no discriminación; el derecho de toda persona al cuidado, protección especial y reforzada de toda mujer embarazada o en periodo de lactancia, en razón del cambio de categoría y remuneración; y, a la seguridad jurídica previstos en los Arts. 66.4, 43.3.4 y 82 de la Constitución de la República”.

⁴ Se verifica que mediante auto 3063-21-EP de 24 de enero de 2022, la demanda fue inadmitida por el Segundo Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.

⁵ A juicio del Tribunal Distrital los rubros calculados por concepto de vacaciones, no fueron dispuestos en sentencia.

7. El 31 de marzo de 2022, el TDCA corrigió el mandamiento de ejecución y dispuso “el pago de cuatro mil setecientos noventa y cuatro con 14/100, (\$ 4.794,14 USD)”.⁶ La accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de esta decisión.⁷
8. El 27 de mayo de 2022, el TDCA dejó constancia de la falta de cumplimiento del mandamiento de ejecución por parte de la entidad demanda y dispuso que se oficie a este Organismo “con el fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 22 numeral 2 y 164 numeral 2 de la LOGJCC”.

1.1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

9. El 01 de junio de 2022, el TDCA remitió a este Organismo el expediente de la causa junto al auto de ejecución. La competencia de la causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.⁸
10. El 04 de enero de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y solicitó los informes respecto del cumplimiento de la sentencia.
11. El 10 de enero de 2024, el juez de la Unidad Judicial remitió su informe de descargo.
12. El 11 de enero de 2024, la entidad accionada remitió su informe de descargo.

2. Competencia

13. De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República (“CRE”), en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte

⁶ El TDCA verificó el informe pericial contenía errores de cálculo que no consideró al momento de emitir el auto de mandamiento de reparación económica. Entre ellos el décimo cuarto sueldo que fue cancelado en su momento a la legitimada activa. El valor referente al tercer sueldo fue inferior al real, correspondiendo \$38, 65, los días de trabajo de noviembre de 2013, ya que se consideró el mes íntegro, cuando se debió contar hasta el 21 del mismo mes. Por lo que la base del monto a pagar se calculó en \$5792,13, del cual se descontaron los fondos de reserva por un monto de \$413,57, aportes personales al IESS \$568,47. En consecuencia, el valor final fue de \$4794, 14.

⁷ Se observa que la accionante presentó acción extraordinaria de protección el 17 de mayo de 2022 en contra del auto de mandamiento de ejecución emitido por el TDCA el 31 de marzo de 2022 y notificada el 01 de abril de 2022. La causa fue signada con el número 1218-22-EP e inadmitida por el Tercer Tribunal de Sala de Admisión, mediante auto de fecha 08 de julio de 2022.

⁸ La causa fue ingresada a la Corte Constitucional el 02 de junio 2023, conforme consta en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (“SACC”).

Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se solicita la presente garantía

14. La decisión cuyo cumplimiento se discute es la sentencia emitida por la Unidad Judicial el 23 de agosto de 2021, la cual ordenó: “La parte accionada realice el pago de la diferencia de los haberes dejados de percibir desde el momento en que se produjo la vulneración de derechos constitucionales, esto es, desde el 01 de enero de 2013 hasta la fecha en la que concluyo mi lactancia esto es el 21 de noviembre del 2013, los ismos (sic) que se tramitaran (sic) y calcularán vía contencioso administrativa”.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Informe de la Unidad Judicial

15. El juez de la Unidad Judicial en su informe de 10 de enero de 2024, realiza un recuento de los hechos que dieron lugar al proceso y menciona que “de acuerdo a la información presentada, se ha determinado que se ha cumplido con la sentencia dictada dentro de esta causa, tanto más que la accionante habría recibido los valores liquidados en el proceso contencioso administrativo”.

4.2. Informes del TDCA

16. En su informe de 01 de junio de 2022 el TDCA señaló en su parte pertinente:

Revisados que han sido los recaudos procesales se evidencia que la entidad legitimada pasiva, Secretaría General de la Presidencia de la República, no ha dado fiel cumplimiento a lo dispuesto por el Tribunal en auto antes referido y decreto de 17 de mayo de 2022, las 15h35, pese a las prevenciones de ley. Una vez ejecutoriado este auto, por medio de la Secretaría de la causa oficiase a la Corte Constitucional del Ecuador con los antecedentes expuestos, con el fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 22 numeral 2 y 164 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

4.3. Informe de la entidad accionada

17. Mediante informe presentado a este Organismo el 11 de enero de 2024, la entidad accionada realiza un recuento de las actuaciones llevadas a cabo para el cumplimiento a la sentencia, y señala que: “Una vez que se ha dado cumplimiento a lo requerido mediante providencia de 4 de enero de 2022; y, habiéndose justificado el cumplimiento de la

sentencia No. 10281-2021-01902 en su totalidad, cúmpleme solicitar a su Autoridad se sirva proceder al archivo de la causa No. 91-22-IS”.

5. Cuestión Previa

18. En el presente caso, la acción de incumplimiento fue elevada a conocimiento de este Organismo por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha. Para que la Corte Constitucional pueda pronunciarse sobre el fondo del incumplimiento alegado, resulta necesario determinar si el TDCA cuenta con legitimación activa para promover esta garantía jurisdiccional.
19. El artículo 163 de la LOGJCC establece que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. En la misma línea, el artículo 164 número 2 de la LOGJCC establece que la jueza o juez executor es el competente para remitir el expediente ante la Corte Constitucional junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión.
20. A partir de estas normas, en la sentencia 8-22-IS/22, esta Corte Constitucional estableció que solamente las autoridades judiciales de primera instancia son las encargadas de la ejecución de las sentencias que provienen de garantías jurisdiccionales.⁹ En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento respecto de dichas sentencias.¹⁰ Los tribunales distritales contenciosos administrativos son competentes únicamente para cuantificar el monto de la reparación económica mediante auto y remitirlo a la autoridad judicial ejecutora para que esta verifique su cumplimiento integral.¹¹
21. En definitiva, la sentencia 8-22-IS/22 establece que solo cuentan con legitimación activa para promover de oficio una acción de incumplimiento las autoridades judiciales que sean competentes para ejecutar las medidas de reparación integral que se aleguen incumplidas.

⁹ En esta sentencia, la Corte Constitucional se alejó explícita y argumentadamente de las reglas (b.12, b.13, b.14) establecidas en la sentencia 011-16-SIS-CC, en la que se afirmó que los tribunales de lo contencioso administrativo eran competentes para la ejecución de las medidas de reparación económica que hayan ordenado.

¹⁰ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párrs. 28 y 29.

¹¹ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 27.

- 22.** Por lo anterior, para determinar si existe legitimación activa en el presente caso, la Corte debe responder el siguiente problema jurídico: **¿El TDCA tiene legitimación activa para promover de oficio la presente acción de incumplimiento?**
- 23.** Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte verifica que:
- 23.1** La sentencia que fijó las medidas de reparación integral fue emitida por la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra, provincia de Imbabura el 23 de agosto de 2021.
- 23.2** Entre las medidas ordenadas en esta sentencia, se incluye la reparación económica cuya cuantificación fue derivada al TDCA con sede en el cantón Quito. El TDCA cuantificó la medida de reparación económica ordenada en sentencia de 23 de agosto de 2021 y ordenó el pago mediante el auto resolutorio emitido el 31 de marzo de 2022.
- 24.** De lo expuesto, se verifica que la autoridad judicial que emitió la sentencia que dispuso las medidas de reparación integral es la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra, provincia de Imbabura. Por lo que, conforme la sentencia 8-22-IS/22, corresponde al juez de instancia, es decir a la Unidad Judicial, la ejecución de dichas medidas de reparación integral –incluyendo el monto de la reparación económica cuantificada por el TDCA en el auto de 31 de marzo de 2022–. Como autoridad judicial ejecutora, es la competente para poner en conocimiento de la Corte Constitucional potenciales incumplimientos de dichas medidas.
- 25.** Por lo expuesto, la Corte verifica que el TDCA no tiene competencia para ejecutar el pago del monto fijado en el auto de 31 de marzo de 2022, que se limita a cuantificar la medida de reparación económica dispuesta en la sentencia de 23 de agosto de 2021.
- 26.** Al no ser el órgano competente para ejecutar dicha medida, el TDCA no cuenta con legitimación activa para activar de oficio una acción de incumplimiento respecto de ella. En consecuencia, corresponde que la Corte Constitucional desestime la presente acción sin verificar el incumplimiento alegado.

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento **91-22-IS**.
2. Devolver el expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 16 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

9122IS-66012



Caso Nro. 91-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veinte de febrero 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



Sentencia 240-18-EP/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

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

CASO 240-18-EP

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

SENTENCIA 240-18-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza si el auto de inadmisión del recurso de casación dictado por la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el marco de una acción subjetiva, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. Una vez realizado el análisis constitucional, se descarta la alegada vulneración y, en consecuencia, se desestima la acción extraordinaria de protección.

1. Antecedentes procesales

1. El 10 de junio de 2015, Otto Mauricio Mate Babinsky Andrade, en calidad de gerente general de INTERAVES S.A., presentó una demanda subjetiva en contra del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Procuraduría General del Estado, la compañía Hidalgo e Hidalgo S.A. y ASOCIACIÓN TECHNOPROJECT S.A. DE C.V. CONSULTORA VERA Y ASOCIADOS CIA. LTDA., impugnando el acto administrativo contenido en el oficio MTOP-DPCA-15-49-OF, de 02 de febrero de 2015, en el cual se negó el pedido de indemnización por daños suscitados por la inundación que se produjo en sus galpones avícolas.¹
2. Mediante sentencia de mayoría de 13 de marzo de 2017, la Sala Única del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, aceptó parcialmente la demanda y dispuso que la compañía Hidalgo e Hidalgo S.A. pague la indemnización a INTERAVES S.A. El Ministerio de Transporte y Obras Públicas interpuso recurso de ampliación; la compañía Hidalgo e Hidalgo S.A. interpuso recurso de aclaración. Los recursos fueron rechazados mediante auto de 27 de marzo de 2017. Hidalgo e Hidalgo S.A. interpuso recurso de casación.

¹ La causa fue signada con el número 01803-2015-00220.

3. Mediante auto de 17 de noviembre de 2017, la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación. INTERAVES S.A solicitó aclaración del auto, que fue rechazada mediante auto de 15 de diciembre de 2017.
4. El 21 de diciembre de 2017, Eduardo Vinicio González Andrade, en calidad de gerente general de GEMADEMSA S.A., compañía que ejerce las funciones de gerente general de la compañía Hidalgo e Hidalgo S.A., presentó acción extraordinaria de protección en contra de los autos de 17 de noviembre y 15 de diciembre de 2017, dictados por la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
5. En virtud del sorteo de 12 de noviembre de 2019 efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, el conocimiento de la causa recayó en la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
6. El 02 de octubre de 2020, Eduardo Vinicio González Andrade, en calidad de gerente general de GEMADEMSA S.A., compañía que ejerce las funciones de gerente general de la compañía Hidalgo e Hidalgo S.A., presentó desistimiento de la causa. Al respecto, la jueza ponente, en auto de 18 de enero de 2024, avocó conocimiento de la causa y convocó a la diligencia de reconocimiento de firma y rúbrica de la solicitud de desistimiento.²
7. En virtud de la no comparecencia a la diligencia de reconocimiento de firma y rúbrica del accionante, el 07 de febrero de 2024, la juez ponente dispuso a la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que remita el informe de descargo.
8. El 09 febrero de 2024, la conjueza Daniella Camacho Herold, de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, remitió el informe solicitado.

2. Competencia

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las

² La diligencia no se efectuó debido a la no comparecencia del accionante a la diligencia de reconocimiento de firma y rúbrica, conforme consta en la razón de no comparecencia suscrita por el actuario del despacho.

acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

- 10.** El accionante considera que los autos impugnados vulneran sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso.
- 11.** En cuanto a la presunta vulneración a la seguridad jurídica, el accionante alega que la conjueza “sobrepasa los límites de su jurisdicción y competencia, juzga los fundamentos en los que se apoya el recurso”, por lo que se habría extralimitado en la fase de admisibilidad.
- 12.** Alega que se habría vulnerado la seguridad jurídica y el debido proceso debido a que la conjueza “confundiendo lo que corresponde analizar en la fase de admisibilidad del recurso y lo que corresponde decidir en la fase de procedibilidad, se excede en su labor jurisdiccional y sobrepasa el ámbito de sus competencias”.
- 13.** Finalmente, solicita a esta Corte que acepten su acción extraordinaria de protección y se deje sin efectos los actos impugnados.

3.2. Conjueza de Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

- 14.** La conjueza indicó lo siguiente:

El accionante no cumple con ninguno de los requisitos cuya violación alega. En el auto objeto de la acción constitucional, considero que no se han violentado los derechos constitucionales de la Institución, pues este ha sido debidamente motivado al enunciarse las normas legales aplicables al caso para inadmitir el recurso.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 15.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las

acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.³

16. De los cargos expuestos por el accionante se verifica que únicamente presenta argumentos respecto al auto de 15 de noviembre de 2017 (“**acto impugnado**”), por lo tanto, este Organismo no se pronunciará sobre el auto de 17 de diciembre de 2017.

17. En su demanda, el accionante alega que la conjueza se habría extralimitado al momento de resolver la admisibilidad del recurso de casación, pues habría analizado el fondo de los cargos. Esto habría vulnerado sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y el debido proceso. Al respecto, este Organismo ha determinado que el derecho más adecuado para abordar este tipo de cargo es el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes⁴. En función de lo anterior, para brindar un tratamiento adecuado y eficaz al cargo formulado, se reconduce el análisis constitucional a la antedicha garantía.

18. En tal sentido, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿El acto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes debido a que se habría extralimitado en funciones y emitido un pronunciamiento sobre el fondo del recurso?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿El acto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes debido a que se habría extralimitado en funciones y emitido un pronunciamiento sobre el fondo del recurso?

19. El artículo 76, numeral 1 de la CRE establece como una de las garantías del derecho al debido proceso: “Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.

³ CCE, sentencias 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁴ CCE, sentencias 1167-19-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 31; 2687-19-EP/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 13; 3345-17-EP/22, 21 de septiembre de 2022, párrs. 14-15; 2387-17-EP/22, 29 de septiembre de 2022, párr. 18; 3329-17-EP/22, 29 de septiembre de 2022, párr. 13; 3150-17-EP/22, 13 de octubre de 2022, párr. 16; 2122-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 14.

20. La Corte caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia, y estableció que las garantías impropias no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración presenta dos requisitos: **(i)** la violación de alguna regla de trámite y **(ii)** el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.⁵

21. El artículo 6 de la Ley de Casación establecía los requisitos formales que debe contener un escrito de interposición del recurso de casación:

En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente:

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

22. El acto impugnado está conformado por ocho acápites. El primero comprueba la competencia de la conjuenza para resolver la admisibilidad del recurso de casación. En el segundo, se verifica la oportunidad del recurso. En el tercero, se identifican las causales en las que fundamenta el recurso de casación.⁶

23. A partir del acápite cuarto se analiza la admisibilidad del recurso respecto de cada causal; respecto a la falta de aplicación de los artículos 1, 76 numerales 1, 7, literal 1); 82 de la Constitución de la República del Ecuador; 30, 1561, 1563 del Código Civil; 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa la conjuenza concluyó:

[...] el recurrente en la determinación de las normas que estima infringidas, a más de ellas debió señalar aquellas que a su juicio fueron indebidamente aplicadas y que dieron lugar a que se excluya las que acusa como no aplicadas, así mismo en la fundamentación del recurso debe demostrar al Conjuenza de casación la configuración del vicio argüido, determinando puntualmente la infracción de la norma de derecho y como esto ha influido en la decisión de

⁵ CCE, sentencia 740-12-EP/20, 07 de octubre de 2020, párr. 27.

⁶ En el auto consta: “[...] alega como normas infringidas lo artículos: 1, 76 numerales 1, 7, literal 1); 82 de la Constitución de la República del Ecuador; 30, 1561, 1563 del Código Civil; 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; 99 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 115 y 273 del Código de Procedimiento Civil; fundamenta su recurso en las causales primera, tercera, cuarta y quinta del Art. 3 de la Ley de Casación”.

la causa, lo cual en la especie no ocurre, por lo no puede prosperar la alegación formulada por el yerro de falta de aplicación al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

- 24.** En el acápite quinto, respecto a la indebida aplicación del artículo 99 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la conjueza concluye:

[...] en la determinación de las normas que estima infringidas, a más [sic] de señalar aquella que acusa como indebidamente aplicada, debía señalar aquellas normas que no fueron aplicadas como efecto directo de esta indebida aplicación, lo cual en la especie no ocurre por lo que no puede prosperar el cargo alegado al amparo de la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación.

- 25.** En el acápite sexto, respecto a la causal de falta de aplicación de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de pruebas, la conjueza determina lo siguiente:

[...] en el escrito contentivo del recurso de casación, el recurrente identifica la prueba que considera no fue valorada correctamente, más [sic] no señala el precepto jurídico aplicable a la valoración de la prueba que como resultado de esta defectuosa valoración probatoria ha sido quebrantado, por otro lado acusa la violación del Art. 30 del Código Civil, sin embargo esta norma no puede ser tomada en cuenta pues ya fue fundamentada al amparo de otra causal y yerro de casación en específico, toda vez que tanto los yerro de casación como las causales son independientes y excluyentes entre sí, es decir no son coadyuvantes, estos postulados constituyen requisito sine qua non para la prosperidad del recurso de casación al amparo de la causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación; a su vez se acusa entre otras disposiciones, la falta aplicación del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil [...] Este artículo no contiene, en realidad, una regla sobre valoración la prueba, sino un método para que el juzgador valore la prueba, y según el crea conveniente le otorgue el valor que corresponda, por lo expuesto y toda vez que dicha causal no ha sido fundamentada conforme a derecho, se inadmite el cargo alegado.

- 26.** En el acápite séptimo, respecto de la causal de no haberse resuelto todos los puntos de la *litis*, la conjuez concluyó:

[...] el recurrente no determina las pretensiones realizadas por el actor, las excepciones planteadas por la parte accionada, los puntos que presuntamente el Tribunal A quo no resolvió en la sentencia recurrida, peor aún no señala cual es la norma que como efecto directo del vicio argüido ha sido quebrantada al emitir el fallo recurrido, requisitos indispensables para la procedencia del recurso de casación bajo esta causal [...] por lo que al no contener en su fundamentación este análisis, no puede prosperar el cargo alegado al amparo de la causal cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación.

- 27.** En el acápite octavo, respecto de la causal quinta sobre la falta de motivación, la conjuez concluyó que el recurrente es quien “debe demostrar en forma analítica la incongruencia

o inconsistencia de la fundamentación la cual denuncia en la sentencia, para poder apreciar si existe o no realmente el vicio que se alega, lo cual en la especie no ocurre por lo que no puede prosperar el cargo alegado”.

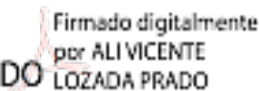
- 28.** Con base a los argumentos esgrimidos por el propio recurrente y a las conclusiones arribadas por la conjueza nacional, se determina que “no reúne los requisitos puntualizados en los Arts. 6 numeral 4 y 7 numeral 3 de la Ley de Casación”; y, por ende, lo inadmite.
- 29.** Por los motivos anteriormente expuestos, esta Corte concluye que la conjueza se pronunció exclusivamente sobre el cumplimiento de los requisitos formales que determina la Ley de Casación, sin entrar a valoraciones sobre el fondo de los cargos expuestos en el recurso de casación. En suma, no se evidencia una extralimitación de funciones de parte de la conjueza sobre el presunto pronunciamiento del fondo del recurso de casación durante la fase de admisibilidad.
- 30.** En consecuencia, no se violentó ninguna regla de trámite en la fase de admisibilidad del recurso de casación (i) y tampoco hubo una afectación a algún principio del debido proceso (ii), por lo que esta Corte concluye que no hubo vulneración al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **240-18-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

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, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 16 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

024018EP-66558

**Caso Nro. 0240-18-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veintidós de febrero 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



Sentencia 3040-19-EP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

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

CASO 3040-19-EP

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

SENTENCIA 3040-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 10 de octubre de 2019 emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, dentro de un proceso de acción de protección. Tras su análisis, la Corte concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por cuanto la Sala presentó una fundamentación fáctica y normativa suficiente, y atinente respecto de las partes procesales.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales relevantes

1. El 9 de julio de 2019, Cristina Alexandra Delgado Rivera (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Universidad Nacional de Educación (“UNAE”), alegando la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes, de la motivación, de ser juzgado por un juez independiente e imparcial y de la defensa, además del derecho al honor y al buen nombre.¹
2. El 2 de agosto de 2019, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Azogues, provincia del Cañar, declaró sin lugar la acción de protección por improcedente.² En contra de esta decisión la accionante interpuso recurso de apelación.

¹ Este proceso fue signado con el número 03333-2019-00531. En su demanda alegó que fue contratada como docente en la UNAE desde el 01 de abril de 2018, como personal académico no titular ocasional. El 22 de marzo de 2019 se inició un proceso sancionatorio en contra suyo y de dos docentes más, el cual terminó con la RESOLUCION-SE-006-No.-025-CG-UNAE-R-2019”, de 24 de abril de 2019, mediante la cual se resolvió retirarlos de sus cargos. No obstante, indicó que dicha resolución carecía de motivación. Ante ello, interpuso recurso de reconsideración, el cual fue rechazado mediante la RESOLUCION-SE-007-No.-032-CG-UNAE-R-2019, ratificando la resolución mencionada anteriormente. En tal virtud, solicitó que se dejen sin efecto dichas resoluciones y se emita una disculpa pública mediante los medios internos de comunicación de la UNAE y en una asamblea convocada para el efecto.

² En la sentencia se resolvió lo siguiente: “no hay vulneración de derechos constitucionales, puede haber de derechos personales, que tiene otro ámbito, en tanto puede que se esté violando una norma no

3. El 10 de octubre de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Cañar (“**Sala Provincial**”) rechazó el recurso de apelación, confirmando la sentencia subida en grado.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 11 de noviembre de 2019, la accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 10 de octubre de 2019 emitida por la Sala Provincial (“**sentencia impugnada**”).
5. El 2 de julio de 2020, la Sala de Admisión conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.
6. Una vez efectuado el sorteo por el Pleno del Organismo le correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, y en atención al orden cronológico de despacho de causas, avocó conocimiento mediante auto de 25 de julio de 2023 y ordenó oficiar a la Sala Provincial, a fin de que presente su informe de descargo.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto en los artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. En su demanda, la accionante alegó la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes, de ser juzgado por un juez competente, y de la motivación, que se encuentran recogidos en los artículos 76.1, 76 numeral 7 literales k) y l) de la CRE, respectivamente.

constitucional, obviamente como hemos advertido tiene la vía expedita la impugnante para que lo haga valer ante el organismo competente. Es por lo tanto un asunto de mera legalidad que cuenta con mecanismos adecuados; [...] Se deja a salvo el derecho para que lo haga valer ante el organismo competente”.

9. En cuanto a la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, la accionante indicó que la Sala no cumplió con lo prescrito en el artículo 88 de la Constitución porque no declaró vulneraciones a sus derechos ni ordenó reparación, “pese a que en las actuaciones administrativas de la Comisión Gestora de la UNAE, no existe motivación que justifique razonadamente la sanción”. Añadió que la decisión impugnada no cumplió el artículo 3, numeral 2 de la CRE, “puesto que no garantizó el efectivo goce de [su] derecho a contar con resoluciones motivadas de la autoridad pública no judicial”.

10. Asimismo, respecto a la garantía de ser juzgado por un juez competente señaló que:

La Sala considera que debí impugnar el acto administrativo en la vía “judicial”; sin embargo ello hubiese [sic] sido procedente si lo que se requería era un control de legalidad, si lo cuestionado [sic] sería el procedimiento seguido por la Comisión Gestora, o la valoración de las pruebas de dicha comisión, o los actos de simple administración previos al acto administrativo, etc. Sin embargo, [...] el problema jurídico que planté [sic] no es uno de legalidad sino de constitucionalidad, de legitimidad, porque el derecho a tener resoluciones motivadas no es un derecho patrimonial es un derecho fundamental [...] busco amparo de mi derecho a saber por qué se me sancionó? [sic] [...] También mi derecho a la honra y al buen nombre es uno de carácter fundamental, no patrimonial. Y ese pronunciamiento **no** lo puede realizar un juez de la justicia ordinaria, el Tribunal Contencioso Administrativo, que se ocupa del control [sic] de LEGALIDAD de las actuaciones administrativas. Por tanto, con la sentencia constitucional emitida por la Sala, se vulnera mi derecho a que mi caso sea conocido y resuelto, por quien debió hacerlo, un juez constitucional que es el competente. [Énfasis en el original]

11. Por su parte, en cuanto a la garantía de la motivación, reprodujo y refirió varios considerandos de la sentencia y sostuvo que “la Sala se limitó a copiar artículos, textos, sentencias constitucionales, pero no explicó la pertinencia de la aplicación de los mismos a los antecedentes de hecho del caso”. Añadió que la Sala no realizó un análisis de por qué no existiría vulneración a derechos constitucionales. De igual manera, alegó que:

[...] la Sala hace referencia a antecedentes de hecho que no constan en el proceso constitucional ya que jamás la parte accionada UNAE, adjunto [sic] el expediente administrativo en donde, se pueda analizar que hubo esa actuación recta, honesta, imparcial. Tampoco consta en el proceso constitucional las actuaciones del ente de investigación que es la Comisión Sustanciadora. Entonces, resulta impertinente que la Sala emita esas afirmaciones que serán el fundamento de su resolución.

12. Finalmente, alegó que la Sala resolvió sobre una actuación administrativa del GAD de la Troncal, a pesar de que dicha entidad no fue parte procesal ni actuó de ninguna manera en el procedimiento, haciendo que la sentencia sea incomprensible.

3.2. De la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar

13. Pese a haber sido notificada en legal y debida forma, la Sala no presentó el informe de descargo solicitado.³

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. Con arreglo a lo prescrito en la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
15. Este Organismo ha resuelto que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección “los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante”.⁴ Asimismo, esta Corte ha determinado que un cargo se considerará una argumentación completa si reúne tres requisitos:

(1) Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; (2) Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial; y, (3) Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa o inmediata.⁵

16. No obstante, en la fase de sustanciación, si no se evidencia *prima facie* una argumentación completa, este Organismo se encuentra en la obligación de realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos examinados, ocurrió una vulneración a un derecho fundamental.⁶ En este orden, en el caso *in examine*, en lo relativo a la supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente, constante en el párrafo 10 *ut supra*, se observa que la accionante se limita a indicar que se habría vulnerado su derecho a que el caso sea conocido y resuelto por un juez constitucional, dado que el problema jurídico planteado fue de constitucionalidad, mas no de legalidad como lo consideró la Sala Provincial y pretendió saber por qué se le sancionó. En tal sentido, al verificarse que

³ Razón de notificación de fecha 25 de julio de 2023, disponible en: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidhYTYwMGJiYi1mNDlhLTQzZTYtYWY3Ni0zNjVIYWY4MmNiM2MucGRmJ30=.

⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20 (Carga argumentativa en acciones extraordinarias de protección), 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁵ *Ibid.*, párr. 18.

⁶ *Ibid.*, párr. 21. “[...] La eventual constatación – al momento de dictar sentencia – de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.

dicho cargo no muestra una justificación jurídica que muestre por qué su derecho habría sido vulnerado de forma directa e inmediata, no se evidencia una argumentación mínimamente completa, incluso haciendo un esfuerzo razonable,⁷ por lo que no se lo abordará.

17. Respecto a los cargos sintetizados en el párrafo 11 *supra*, se aprecia que la accionante afirmó la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por cuanto los jueces de la Sala Provincial habrían enunciado normas sin explicar su pertinencia con el caso e hicieron referencia a antecedentes que no constan en el proceso, pues, a su criterio, no se realizó un análisis respecto de la vulneración de derechos. De ahí que se verifica una construcción argumentativa mínima, a partir de la cual este Organismo puede plantear un problema jurídico relativo a esta garantía del debido proceso.
18. Ahora, con relación a las alegaciones contenidas en el párrafo 9 *supra* relativos a una supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, se advierte que la argumentación de la accionante radica en que la Sala Provincial no declaró vulneraciones a sus derechos ni ordenó una reparación, vulnerando su derecho “a contar con resoluciones motivadas de la autoridad pública no judicial”. En consecuencia, se procederá a reconducir los cargos de la accionante a través del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la misma que ha sido expresamente alegada, como se analizó previamente.
19. En virtud de lo expuesto, procede realizar un análisis constitucional en torno al siguiente problema jurídico:

¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por presentar una fundamentación insuficiente al presuntamente no haber analizado la existencia de vulneración de derechos?

20. De igual manera, en cuanto al cargo esgrimido en el párrafo 12 *supra*, la Corte verifica que la accionante indica que la Sala Provincial identificó al GAD de La Troncal como parte accionada, siendo la sentencia inatinerente. A partir de dicho cargo se procede a plantear el siguiente problema jurídico:

¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por presentar una motivación inatinerente?

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/22 (*Carga argumentativa en acciones extraordinarias de protección*), 13 de febrero de 2020, párr. 16.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por presentar una fundamentación insuficiente al presuntamente no haber analizado la existencia de vulneración de derechos?

21. El artículo 76, numeral 7, literal l de la CRE prescribe que:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] 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.

22. Asimismo, en cuanto a la motivación de decisiones que resuelven garantías jurisdiccionales, los jueces deben cumplir con los siguientes presupuestos:

i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.⁸

23. Al respecto, la Corte ha señalado que existe deficiencia motivacional en las resoluciones, si se presenta alguno de los siguientes supuestos: (1) inexistencia, (2) insuficiencia y (3) apariencia.⁹

24. En concreto, de conformidad con la jurisprudencia de este Organismo, “una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.¹⁰ Asimismo, ha manifestado que, cuando se trata de garantías jurisdiccionales, para que la argumentación jurídica sea suficiente los juzgadores deben realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales.¹¹ Cabe

⁸ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 66.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 61.

¹¹ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28; sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103 y 103.1.

aclarar que el análisis que se expone a continuación no pretende determinar si la decisión de la Sala Provincial fue acertada, pues aquello no le corresponde a esta Corte. Así, se verificará únicamente si las decisiones impugnadas se encuentran suficientemente motivadas.

- 25.** En el caso objeto de análisis, la accionante sostiene que la decisión impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, dado que, a su decir, la Sala Provincial no explicó la pertinencia de las normas aplicadas a los antecedentes del caso, pues no se habría pronunciado respecto de la vulneración de derechos. Por lo que se determinará si la decisión impugnada presenta una fundamentación normativa y fáctica suficiente respecto a que no hubo un análisis que permita concluir que no hubo vulneración de derechos.
- 26.** Esta Corte ha determinado que “la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”.¹²
- 27.** De la revisión de la sentencia impugnada, se verifica que la Sala Provincial se refiere a la fundamentación fáctica que originó la acción de protección, y que fue alegada por la accionante. Así es posible observar que en los numerales 6.1., 6.2. y 6.3. del considerando SEXTO de la sentencia, la Sala Provincial caracteriza el conflicto sometido a conocimiento de la justicia constitucional, derivado de dos resoluciones emitidas por la Universidad accionada que separaron a la accionante de su cargo de docente luego de un proceso disciplinario interno.
- 28.** Posteriormente, en los numerales 6.3, 6.4 y parte del 6.5, es posible notar que la Sala analizó la actuación de la Universidad, respecto de los actos impugnados y manifestó:

[...] En la especie los estudiantes afectados presentaron su reclamo ante las autoridades de la universidad, y luego de los trámites preliminares la Comisión Gestora en cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento de Régimen Disciplinario de la UNAE, dispuso que se integre la Comisión Especial Sustanciadora, para que avocando conocimiento proceda a la indagación del caso que comprendía recabar información, acopiar prueba y presentar su conclusión con las recomendación pertinentes.. [sic] La indicada Comisión sustanciadora desplegó su actividad mediante el procedimiento establecido en reglamentos y leyes correspondientes. Los autos señalan con meridiana claridad que se procedió con rectitud, honestidad e imparcialidad, tanto en el procedimiento como en la apreciación de la carga probatoria que se había logrado acumular en la investigación. para posteriormente y con todos los elementos de prueba

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Caso garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 61.1 y 61.2.

recabados determinar que se ha cometido un acto reprochable; que incluso va en contra del buen nombre de la Universidad; motivo por el que la Comisión Gestora, en uso de su facultades [sic], dispone la separación de la hoy recurrente Magister. Cristina delgado [sic]; así como sus dos compañeras: Johanna Estrada, Yenis Cuétara; en la que las dos últimas han prestado el recurso de apelación ante el Consejo de Educación Superior ; como era lo correcto; más la hoy recurrente ha optado por presentar primeramente un recurso de reconsideración que ha sido negado por la Universidad, razón por la que ha presentado una acción de protección; alegando falta de motivación de la resolución por la que se le sanciona e incluso ha venido alegando que se la coartado la defensa al no entregarle las copias que ha requerido a la Institución , lo cual tampoco ha logrado demostrar; por el contrario ha sido su falta de diligencia que ha motivado la falta de entrega de las copias del expediente Administrativo requerido. Pues de la revisión del mismo se ha tramitado conforme la normativa legal dispuesta para el caso; como tampoco se puede hablar de falta de motivación, por cuanto como ya se manifestó anteriormente. Que la motivación debe ser concomitante al acto administrativo, pero también puede admitirse la motivación previa, si ella surge de informes y dictámenes que sean expresamente invocados o comunicados como sucede en la especie.[...].

29. Asimismo, la Sala estableció con claridad que la accionante cuestionaba principalmente la motivación de las resoluciones impugnadas, e indicó:

[...] la hoy recurrente ha optado por presentar primeramente un recurso de reconsideración que ha sido negado por la Universidad, razón por la que ha presentado una acción de protección; alegando falta de motivación de la resolución por la que se le sanciona e incluso ha venido alegando que se le coartado la defensa al no entregarle las copias que ha requerido a la Institución, lo cual tampoco ha logrado demostrar; por el contrario ha sido su falta de diligencia que ha motivado la falta de entrega de las copias del expediente Administrativo requerido. Por otro lado, en cuanto a la fundamentación normativa, la Sala Provincial citó los siguientes artículos 88 de la CRE¹³ y, 40 numerales 1, 2 y 3¹⁴; 41 numeral 1¹⁵ y 42 numerales 1 y 4 de la LOGJCC¹⁶, para referirse a los requisitos para que proceda la acción de protección, concluyendo lo siguiente:

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

¹⁴ LOGJCC: Art. 40. – Requisitos – La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional. 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

¹⁵ LOGJCC: Art. 41 – Procedencia y legitimación pasiva – La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio.

¹⁶ LOGJCC: Art. 42. – Improcedencia de la acción – La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.

- i) [...] En la especie la legitimada activa pretende se deje sin efecto las resoluciones Resolución-SE-006-No.-025-CG-UNAE-R-2019 emitida por la Comisión Gestora el 24 de abril de 2019 y Resolución-SE-007-No.-032-CG-UNAE-R-2019, emitida el 10 de mayo de 2019. b) Se disponga que los miembros de la Comisión Gestora emitan una disculpa pública en los medios internos de comunicación de la UNAE y en una Asamblea convocada para el efecto; mediante esta acción constitucional es un acto administrativo, siendo el administrado en contra de quien surte efectos jurídicos el legitimado activo, acto administrativo que como se ha indicado contiene una sanción, la misma que si el legitimado activo no se encuentra conforme, pues para su entender sí cumplió con la orden dada por su superior, o los hechos narrados que dieron lugar a la sanción, y que consta en el informe de la comisión gestora la acción interpuesta no es la correcta para dicha verificación, pues para ello existen las vías expeditas tanto administrativas como judiciales. [...]
- ii) [...] el mismo legitimado activo ha solicitado directamente la reconsideración del acto administrativo en el que se le impone una sanción; es decir se cuenta con la vía expedita para la verificación de la procedencia o no de la sanción que ha sido impuesta en su contra, insistiendo que una acción constitucional no es para ello, pues no se puede reemplazar la justicia ordinaria por la constitucional. [...]
- iii) [...] el acto administrativo que se pretende dejar sin efecto puede ser impugnado vía judicial, por lo tanto la presente acción deviene en improcedente.

30. De los elementos reproducidos se verifica que la decisión impugnada no solo presenta una fundamentación fáctica y jurídica suficiente, explicando su ámbito de aplicación y pertinencia en orden al material probatorio aportado y constante en el proceso de acción de protección; sino que, además, llega a atender las circunstancias que habrían rodeado a la presunta vulneración de derechos invocada por la accionante.

31. En este orden de ideas, esta Corte ha manifestado que la motivación en garantías jurisdiccionales incluye la obligación de realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos,¹⁷ y en el presente caso, particularmente del considerando sexto de la sentencia impugnada es posible observar que los jueces de la Sala Provincial analizaron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación alegado por la accionante en el proceso de origen, en vista de que los jueces de la Sala Provincial identificaron que la accionante, a través de sus alegaciones, cuestionaba principalmente la motivación de las resoluciones impugnadas.

32. Así, se verifica que en el numeral 6.1. describieron el cargo de falta de motivación alegado por la accionante, en el numeral 6.2. describen los hechos del caso y en los numerales 6.3., 6.4 y 6.5., los jueces se pronuncian sobre la actuación de la entidad

¹⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

demandada y confrontan el cargo de la accionante con los hechos del proceso, para concluir lo siguiente:

[...] de la revisión del mismo se ha tramitado conforme la normativa legal dispuesta para el caso; como tampoco se puede hablar de falta de motivación, por cuanto como ya se manifestó anteriormente. Que la motivación debe ser concomitante al acto administrativo, pero también puede admitirse la motivación previa, si ella surge de informes y dictámenes que sean expresamente invocados o comunicados como sucede en la especie. 6.7 En la especie la legitimada activa pretende se deje sin efecto las resoluciones Resolución-SE-006-No.-025-CG-UNAE-R-2019 emitida por la Comisión Gestora el 24 de abril de 2019 y Resolución-SE-007-No.-032-CG-UNAE-R-2019, emitida el 10 de mayo de 2019. b) Se disponga que los miembros de la Comisión Gestora emitan una disculpa pública en los medios internos de comunicación de la UNAE y en una Asamblea convocada para el efecto; mediante esta acción constitucional es un acto administrativo, siendo el administrado en contra de quien surte efectos jurídicos el legitimado activo, acto administrativo que como se ha indicado contiene una sanción, la misma que si el legitimado activo no se encuentra conforme, pues para su entender sí cumplió con la orden dada por su superior, o los hechos narrados que dieron lugar a la sanción, y que consta en el informe de la comisión gestora la acción interpuesta no es la correcta para dicha verificación, pues para ello existen las vías expeditas tanto administrativas como judiciales, es tanto así que el mismo legitimado activo ha solicitado directamente la reconsideración del acto administrativo en el que se le impone una sanción ; es decir se cuenta con la vía expedita para la verificación de la procedencia o no de la sanción que ha sido impuesta en su contra, insistiendo que una acción constitucional no es para ello, pues no se puede reemplazar la justicia ordinaria por la constitucional.

33. De tal modo, se constata que, pese a que la accionante centró su argumentación en la presunta falta de motivación de las resoluciones impugnadas emitidas por la Comisión Gestora de la UNAE, los jueces de la Sala Provincial analizaron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, y una vez que establecieron que no existía vulneración de derechos procedieron a señalar la procedencia de la vía ordinaria para la solución del conflicto. Así, se verifica que la sentencia impugnada se encuentra motivada, por lo que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

5.2. ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por presentar una motivación inatinente?

34. Esta Corte ha manifestado que hay inatinencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se esgrimen razones que no “tienen que ver” con el punto controvertido, esto es, no guardan relación semántica general con la conclusión final de la argumentación y, por tanto, con el problema jurídico de que se trate¹⁸.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 80.

Asimismo, esta Magistratura ha indicado que “la inatinencia implica que una argumentación jurídica es aparente [...] solamente si, dejando de lado las razones inatinentes, no quedan otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente”¹⁹. Dicho de otro modo, una inatinencia se produce cuando el razonamiento del juez “equivoca el punto” de la controversia judicial.

- 35.** De la lectura de las alegaciones de la accionante, se constata que esta afirma que, en la parte resolutive de la sentencia la Sala Provincial hizo referencia a la parte accionada como “GAD Municipal de La Troncal”, sin que esta sea parte del proceso. Es decir que, según la accionante, lo indicado por la Sala Provincial no guardaría relación con su misma argumentación a lo largo de su sentencia.
- 36.** En atención a ello, se tiene que a lo largo la sentencia impugnada la Sala Provincial hace referencia a que las partes en el proceso de la acción de protección fueron Cristina Alexandra Delgado Rivera y la UNAE, por medio de su Comisión Gestora, tal como se expone en los extractos que se citan a continuación:
- i) ANTECEDENTES.- 3.1.-La acción de protección la interpone la magister CRISTINA ALEXANDRA DELGADO RIVERA; la que manifiesta: Los actos de la UNAE que vulneran los derechos constitucionales están contenidos en dos Resoluciones: La Resolución SE-006-No.-025-CG-UNAE-R-2019 [...] [y la] Resolución SE-007-No.-032-CG-UNAE-R-2019 de fecha 10 de mayo de 2019 de la Comisión Gestora [...].
 - ii) [...] Conforme se ha sostenido, el legitimado activo sostiene que se le ha violentado su garantía constitucional al debido proceso, en razón que el 22 de marzo de 2019 se inició en su contra y de dos docentes más un procedimiento administrativo sancionatorio que culminó con un acto violatorio del derecho que consta en la Resolución-SE-006-No.-025-CG-UNAE-R-2019 emitida por la Comisión Gestora el 24 de abril de 2019, a través de la cual se resolvió: “ Artículo 1.- Dar por conocido y aprobar el informe presentado por la Comisión Especial Sustanciadora con las recomendaciones de retirar de su cargo de manera definitiva, a las docentes de la Universidad Nacional de Educación: (...) Cristina Alexandra Delgado Rivera (...) [...]”
 - iii)[...] Los estudiantes Lady Carrión Valarezo, Alex Cordero Villalta y Cinthya Sanango Gualpa, habían proyectado publicar en la revista EPISTEME de UNIANDES un artículo académico de su autoría, intitulado “La relación socio afectiva del contexto familiar en el desarrollo integral de los adolescentes“. Pero cual sorpresa que esta publicación no fue aceptada, por haberse verificado que el artículo había sido ya publicado en la revista POLO DEL CONOCIMIENTO y que tenía como autoras a las profesoras de la Carrera de Educación en Ciencias Experimentales de la UNAE Johanna Paulina Estrada Cherres, Yenis Cuétara Hernández y Cristina Alexandra Delgado Rivera. Los estudiantes afectados presentaron su reclamo ante las autoridades de la universidad, y luego de los trámites preliminares la Comisión Gestora en cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento de Régimen Disciplinario

¹⁹ *Ibid.*, párr. 83.

de la UNAE, dispuso que se integre la Comisión Especial Sustanciadora, para que avocando conocimiento proceda a la indagación del caso que comprendía recabar información, acopiar prueba y presentar su conclusión con las recomendación pertinentes. [...]

- iv) [...] La Comisión Gestora acogiendo el criterio de la Sustanciadora, dispuso la separación definitiva de las profesoras implicadas Johanna Estrada, Yenis Cuétara y Cristina Delgado. Las dos primeras, en uso de su derecho presentaron el recurso de apelación ante el Consejo de Educación Superior; en tanto que, la última, se decidió por el recurso de reconsideración que a la final fue rechazado por la Comisión Gestora que contó con el criterio de la Procuradora de la UNAE. [...]

37. Así las cosas, se verifica que, por cuanto las partes en el proceso de la acción de protección fueron Cristina Alexandra Delgado Rivera y la UNAE, el análisis presentado por la Sala Provincial fue realizado con ocasión de las circunstancias fácticas y normativas aportadas por las partes y constantes en el proceso de origen.

38. Sin embargo, en la parte resolutive de la sentencia impugnada consta el siguiente texto:

Para que proceda una acción de protección en primer lugar, y de forma indispensable debe existir un acto u omisión de autoridad pública o persona particular que vulnere o violente un derecho consagrado en la Constitución, del análisis realizado en el caso que nos ocupa no se ha evidenciado que existe un acto u omisión de la accionada **-GAD Municipal de La Troncal-** que vulnere derechos constitucionales de la accionante, así como que el acto administrativo que se pretende dejar sin efecto puede ser impugnado vía judicial, por lo tanto la presente acción deviene en improcedente. [énfasis añadido]

39. Al respecto, cabe señalar que la existencia de los *lapsus calami* o error en la escritura “es un acto cometido por una persona de manera involuntaria o sin conciencia plena de la acción de que se trate”.²⁰ En este contexto, se verifica que el error en el que incurrió la Sala Provincial al momento de identificar como parte accionada al GAD Municipal de La Troncal, efectivamente se trata de un *lapsus calami*. No obstante, es claro que en la sentencia impugnada el análisis realizado por la Sala Provincial corresponde a las partes procesales y los hechos alegados por las mismas. Además, tampoco se evidencia que el error en la escritura respecto de la parte accionada haya influido en lo que a la fundamentación de la decisión respecta, ni ha ocasionado afectación en los derechos de la accionante. Por último, cabe indicar que de la revisión del expediente de instancia se observa que la hoy accionante no solicitó en ningún momento aclaración respecto al señalado error de la Sala respecto al nombre de la parte accionada.

²⁰ CCE, sentencia 020-09-SEP-CC, caso 0038-09-EP, 13 de agosto de 2009, p. 7.

40. Con base en las consideraciones expuestas, este Organismo identifica en el caso *in examine* que la autoridad judicial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada, por lo que corresponde consecuentemente desestimar la acción.

6. Decisión

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

1. *Desestimar* la acción extraordinaria de protección **3040-19-EP**.
2. *Devolver* el expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 16 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

304019EP-6655a

**Caso Nro. 3040-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veintidós de febrero 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



Sentencia 3229-19-EP/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

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

CASO 3229-19-EP

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

SENTENCIA 3229-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al verificarse que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

1. Antecedentes

1. El 9 de mayo de 2017, José Ramiro Vásquez Tapa presentó una demanda contencioso administrativa en contra del Consejo de la Judicatura (“**entidad demandada**”) y la Procuraduría General del Estado, impugnando la Resolución de 16 de diciembre de 2016, emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, dentro del expediente administrativo disciplinario MOT-0508-SNCD-2016-LV.¹ El proceso fue signado con el número 17811-2017-00499 en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**Tribunal Distrital**”).
2. El Tribunal Distrital mediante sentencia de mayoría de 6 de noviembre de 2018 resolvió aceptar la demanda y declarar la nulidad del acto administrativo impugnado al existir falta de motivación; se dispuso además la restitución del servidor judicial y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir.² La entidad demandada solicitó la aclaración de esta sentencia; solicitud que fue negada con auto de 20 de diciembre de 2018.

¹ A través de la referida resolución se le impuso la sanción de destitución de su cargo de secretario de la Unidad de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, con sede en la parroquia Carcelén del Distrito Metropolitano de Quito, por haber notificado, dentro del juicio por tenencia signado con el número 17983-2014-0117, una sentencia sin la firma del juez que la emitió. El actor fue sancionado como responsable de manifiesta negligencia, conforme a lo previsto en el artículo 109, numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial.

² El Tribunal Distrital, entre sus consideraciones, señaló que:

[...] el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, con posterioridad a los hechos que fueron objeto del sumario disciplinario que terminó destituyendo al hoy actor, emitió la sentencia N.º 083 -18-SEP-CC- Caso N.º 1730-12-EP, de fecha 07 de marzo de 2018, dictada por la Corte Constitucional que en su parte pertinente señala: ‘Sin embargo de aquello, se evidencia que la normativa, que de forma reiterada el Consejo de la

3. La Delegación Provincial de Pichincha y la Dirección General del Consejo de la Judicatura interpusieron recursos de casación en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital. Con auto de 4 de abril de 2019, el congreso de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió la admisibilidad parcial del recurso de casación interpuesto por la Delegación Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, exclusivamente por el caso dos del artículo 268 del COGEP; en tanto que, resolvió la inadmisibilidad del recurso interpuesto por la Dirección General del Consejo de la Judicatura.
4. La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”) con sentencia de 7 de noviembre de 2019 resolvió aceptar el recurso de casación interpuesto; en consecuencia, casó la sentencia de mayoría y confirmó la legalidad y validez del acto administrativo impugnado.
5. El 3 de diciembre de 2019, José Ramiro Vásquez Tapa (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Nacional.
6. La causa se sorteó a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce el 08 de enero de 2020. El 4 de febrero de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.³
7. La jueza sustanciadora mediante providencia de 24 de enero de 2024, en cumplimiento del orden cronológico, avocó conocimiento del caso y dispuso su notificación a los involucrados.

Judicatura de transición citó, artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, tiene relación con la sanción a jueces, fiscales y defensores públicos. Por lo cual se establece que la fuente normativa citada, no tiene relación con la naturaleza de la acción puesta en conocimiento, en este caso, del entonces Consejo de la Judicatura de transición, como órgano disciplinario de la Función Judicial, en tanto el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, establece una sanción solamente para fiscales, jueces y defensores públicos; mientras que en la resolución objeto del presente análisis, trató un sumario en contra de una servidora judicial que desempeñaba el cargo de secretaria de juzgado. Por lo cual, la Corte Constitucional del Ecuador, concluye que ha tenido lugar una inobservancia al parámetro de razonabilidad, en tanto conforme lo expuesto no se agota en la determinación de las fuentes de derecho por parte de la autoridad pública, sino que también se refiere a su relación con la acción o recurso puesto en su conocimiento.³ Sentencia, que si bien es referida a una acción constitucional, constituye un referente en el presente caso de justicia ordinaria [...].

El Tribunal Distrital también dispuso que se continúe con la investigación del presunto delito que pudo haberse cometido en la sentencia dictada dentro de la causa de tenencia número 17983-2014-01117.

³ El Tribunal de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo, y el juez constitucional Ali Lozada Prado.

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); y, artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**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 violado derechos constitucionales.

3. Alegaciones de las partes

3.1 Del accionante

9. El accionante asegura que la decisión impugnada vulnera sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa, al debido proceso en la garantía de la motivación, y seguridad jurídica, conforme a lo previsto en los artículos 75, 76, numeral 7, literales a) y l), y 82 de la CRE, respectivamente.

10. En su demanda señala que:

[...] en la resolución de casación, en ninguna parte se hace constar la norma por la cual se me sancionó ni cuál es la norma por la cual considera el Tribunal de Casación que se debió sancionar, se omite esta parte para acomodar la sentencia y así cazar (sic) la sentencia del Tribunal [...] El Tribunal de Casación [...] analiza la conducta del servidor judicial, en el cargo de Secretario, que no le está permitido en casación, por no acusarse la violación de una norma procesal y en especial sobre la prueba [...] se analiza y se anota el actuar del secretario en la supuesta falta acusada, haciendo aseveraciones que son ajenas a la realidad [...] lo que también conlleva a una falta de motivación de la resolución de la Corte de Casación, que más se preocupa por la falta incurrida por el Secretario que analizar lo que fue motivo de casación y que no se demostró la falta de motivación de la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo [...].

11. Agrega que a la Sala Nacional no le corresponde analizar sobre la fundamentación jurídica y fáctica de la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura; a criterio del accionante “[...] lo que acá se discute, lo que corresponde a la traba de la Litis, es que en la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, existe o no motivación, pero no pronunciarse sobre la Resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura, que no corresponde a la causal segunda del Art. 268 del COGEP”.

12. En este sentido, el accionante reitera que

No existe el principio de razonabilidad en la sentencia, por cuanto no se explica cuál es la razón para aplicar a un servidor judicial que se desempeñaba en el cargo de secretario de juzgado, una normativa que exclusivamente establece una sanción disciplinaria a jueces, fiscales y defensores públicos, en casos que su actuar en las causas sea con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable.

13. Señala que “[...] la Corte de Casación, concluye que en el caso concurren las circunstancias constitutivas de la infracción dispuesto en el art. 110 del Código Orgánico de la Función Judicial, pero no dice cuál es la norma aplicable para que la sanción al Secretario haya sido correctamente aplicada”.**14.** Manifiesta que “[e]l tribunal anota que en la resolución del proceso No. 17811-2016-01363, que el inciso primero del Art. 109, del Código Orgánico de la Función Judicial abarca y es extensible a toda servidora o servidor de la Función Judicial [...]”; al respecto, alega la vulneración de la seguridad jurídica por cuanto “[...] al existir una norma que sanciona las conductas de los señores jueces, fiscales y defensores públicos, no se puede hacer extensiva y no se puede aplicar para el caso de secretarios, circunstancia que violenta y deja en completa indefensión a quien por desgracia fue sumariado con fundamento en la indicada norma”. Señala que este Organismo ya resolvió al respecto en el caso 1730-12-EP, “en el cual se dejó en claro y fundamentado constitucionalmente, que el Art. 109, numeral 7 del COFJ, tiene relación con la sanción a jueces, fiscales y defensores públicos”.**15.** La pretensión del accionante es que se acepte la demanda, se declare que la decisión impugnada vulnera sus derechos constitucionales y se deje sin efecto la misma, a fin de que se cumpla con lo dispuesto en la sentencia de mayoría dictada por el Tribunal Distrital.**3.2 Posición de la autoridad jurisdiccional accionada****16.** Iván Larco Ortuño, Álvaro Ojeda Hidalgo y Miguel Ángel Bossano Rivadeneira, en calidad de jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia mencionan que:

[...] la abogada Cynthia Guerrero Mosquera y los doctores Álvaro Ojeda Hidalgo y Pablo Tinajero Delgado, dictaron la sentencia en la que se acepta el recurso de casación [...] la cual se encuentra debidamente motivada, pues en ella constan los elementos fácticos y jurídicos que justifican la resolución tomada habiéndose respetado la tutela judicial efectiva y el debido

proceso, por lo que ésta será tenida como informe suficiente y por tanto, solicitamos se rechace la acción extraordinaria de protección.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 17.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁴
- 18.** Si bien el accionante alega que la sentencia impugnada vulnera sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa, no expone ningún tipo de argumentación al respecto, por lo que no existen cargos completos que expliquen y justifiquen un acto u omisión que pueda ser imputable a los jueces accionados. Por tal motivo, este Organismo, pese a realizar un esfuerzo razonable,⁵ no identifica cargos mínimamente completos referentes a la vulneración de estos derechos constitucionales. Consecuentemente, estas alegaciones no serán objeto de un análisis de fondo.
- 19.** En cuanto a la presunta vulneración de la garantía de la motivación, este Organismo advierte que, en lo medular, el accionante señala que la Sala Nacional analizó el acto administrativo impugnado en el proceso de origen y cuestiones relacionadas con su actuación, lo que no le correspondería, pues lo que debía determinar es si la sentencia del Tribunal era motivada o no. Entonces, este Organismo, para atender este cargo, analizará si la sentencia impugnada incurre o no en el vicio de insuficiencia motivacional.
- 20.** Por otro lado, el accionante alega que la Sala Nacional al emitir su decisión vulneró la seguridad jurídica porque no habría considerado un fallo de esta Corte Constitucional. Al respecto, este Organismo considera pertinente reconducir el análisis de este cargo hacia la garantía de motivación para examinar la fundamentación fáctica y jurídica (que abarca la jurisprudencia en general sobre el tema).
- 21.** Por ello, en virtud de los cargos referidos en los párrafos 19 y 20, se formula el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró la garantía de la motivación al incurrir en el vicio de insuficiencia motivacional?

⁴ CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31 y sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁵ CCE, Sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Problema jurídico: ¿La sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró la garantía de la motivación al incurrir en el vicio de insuficiencia motivacional?

22. De conformidad con el artículo 76 de la CRE, en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, se asegurará el derecho al debido proceso que, entre otras garantías básicas, incluirá el derecho a recibir resoluciones motivadas por parte de los poderes públicos; así, el numeral 7, letra l) del citado artículo puntualiza que “No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
23. Este Organismo ha señalado que el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que “una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (...)”,⁶ también, este Organismo señaló que “una argumentación jurídica es insuficiente cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia”.⁷
24. En el caso de sentencias de casación, en principio, la fundamentación fáctica correspondería a la exposición del contenido o a los elementos relevantes de la sentencia recurrida que se van a confrontar con los cargos casacionales que han sido admitidos, salvo que, conforme lo dispuesto en los artículos 268 y 273 del Código Orgánico General de Procesos, la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia realice un análisis de mérito en la sentencia de casación, en la cual la fundamentación fáctica se verificaría además con los hechos dados por probados en el caso en concreto.⁸

⁶ CCE, sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

En la referida sentencia también se precisó que: “[...] la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.

⁷ Ibid. párr. 69.

⁸ CCE, Sentencia 442-17-EP/22, 28 de abril de 2022, párr. 23.

- 25.** En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha establecido que, en los recursos de casación, la motivación mínima y libre de vicios argumentales que se exige a los jueces de la Corte Nacional de Justicia implica: i) que deben realizar un primer pronunciamiento motivado en el que determinen si la decisión recurrida incurrió en alguno de los vicios alegados y admitidos a trámite; y, ii) que si determinan que la decisión recurrida incurrió en el vicio analizado, deberán casarla y realizar un segundo pronunciamiento motivado (que corresponde a la sentencia sustitutiva) sobre las pretensiones contenidas en la demanda y las excepciones comprendidas en la contestación para resolver el conflicto planteado.⁹
- 26.** También ha determinado que en las sentencias de mérito expedidas por la Corte Nacional dentro de un proceso de casación “no basta que exista un pronunciamiento en el dictum del caso, sino se debe explicar cómo se resuelve la litis de forma motivada”.¹⁰
- 27.** Conforme se expuso en el párrafo 3 *ut supra*, el congreso nacional admitió a trámite el recurso de casación de la Delegada Provincial del Consejo de la Judicatura de Pichincha, exclusivamente por el caso dos del artículo 268 del COGEP,¹¹ por falta de motivación de la sentencia del Tribunal Distrital. De la revisión de la sentencia impugnada, se encuentra que la Sala Nacional expuso los argumentos de la entidad recurrente, los cuales se pueden resumir así:
- [...] no se consideró que sí existió la infracción administrativa por parte del sumariado [...] El hecho de que la autoridad sancionadora haya errado en la aplicación del tipo sancionador a otro tipo de sanción determinada en el numeral 7 del artículo 109 del COFJ que no le era aplicable, en lugar de aquel que le correspondía por haber cometido la infracción, no deviene en una arbitrariedad sancionada con nulidad [...] la sentencia que se impugna no es razonable por cuanto la misma, no identifica de manera clara la razón por la cual, el acto administrativo ha perdido su condición de legitimidad y ejecutoriedad, ya que el mismo fue resuelto por autoridad competente y respetando todas y cada una de las garantías al debido proceso.
- 28.** Luego, se desprende que la Sala Nacional delimitó el problema jurídico a resolver; sobre lo cual, estableció que el recurso de casación está orientado a decidir si la sentencia del Tribunal Distrital adolece de los vicios acusados por los recurrentes. La Sala Nacional expuso los argumentos vertidos por el recurrente, con sustento en el caso segundo del artículo 268 del COGEP por falta de motivación de la sentencia del Tribunal Distrital.

⁹ CCE, Sentencia 144-16-EP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 41.

¹⁰ CCE, Sentencia 476-19-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 57.

¹¹ Causal segunda del artículo 268 del COGEP: “Cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles, así como, cuando no cumplan el requisito de motivación”

- 29.** A continuación, en la sentencia impugnada se recogen las consideraciones del Tribunal Distrital, a fin de efectuar el “ejercicio de cotejamiento lógico que corresponde realizar entre el vicio acusado y lo expuesto en la sentencia de mayoría impugnada”. Luego menciona que:

[...] este Tribunal, ha considerado que el artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial que contiene las infracciones gravísimas, cuando señala: *‘a la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias...’*, dicho postulado abarca y hace extensible el dossier de infracciones tipificadas en el referido artículo a todas las y los servidores judiciales, excepto lógicamente la infracción denominada ‘error inexcusable’ que por su naturaleza es propia de la actividad del juzgador, así se ha pronunciado por unanimidad este Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, en sentencia de 15 de junio de 2017, dentro del proceso 17811-2016-01363, al considerar que: *‘el inciso primero del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, claramente determina que la sanción de destitución abarca y es extensible a toda servidora y servidor de la Función Judicial, por tanto la actora al haber ejercido el cargo de Secretaria del Juzgado Sexto de Garantías Penales, no cabe duda que pertenecía a la Función Judicial como servidora, en consecuencia también esta incurso dentro de la causal establecida en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial como sucedió en la especie, por lo que de lo señalado se puede evidenciar que el Tribunal A quo ha efectuado una errónea interpretación del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial en su integridad, dentro del caso quinto del artículo 268 del COGEP’*. (énfasis corresponde al original).

- 30.** Seguidamente, la Sala Nacional se pronunció sobre la resolución de destitución emitida por el Consejo de la Judicatura; así “[e]n la especie, de la resolución impugnada No. MOT-0508- SNCD-2016- LV de 16 de diciembre de 2016, mediante la cual se le destituyó al actor, sobre sus actuaciones, se ha hecho las siguientes consideraciones [...]”; y, luego concluyó que:

Es así, que del análisis de la conducta del servidor, si bien el propio tribunal de instancia, concluye que se ha cometido incorrecciones e incumplimientos del actor en su calidad de Secretario, mas sin embargo, se produce una falta de lógica en la argumentación de la sentencia de mayoría impugnada, cuando se concluye en declarar la nulidad del acto administrativo, dicho error en la motivación ciertamente compromete su validez e incurre en el caso segundo del artículo 268 del COGEP. (énfasis agregado)

- 31.** Finalmente, la Sala Nacional sostuvo lo siguiente:

[...] en la actuación del servidor judicial sumariado, existe una evidente incorrección, pues ha aceptado que notificó una sentencia sin constatar la firma del Juez, y que según dice ‘acostumbraba’ a llevar por repetidas ocasiones a firmar las sentencias restantes cuando el Juez Fernando Naranjo Naranjo ya se encontraba en otra judicatura, lo que evidentemente

compromete de forma grave el proceso judicial No. 17983-2014-0117 [...] por lo que sin lugar a dudas esta serie de inconductas graves y antijurídicas, se subsumen a la infracción disciplinaria de manifiesta negligencia sancionada en el expediente disciplinario que nos ocupa [...] en el caso, concurren las circunstancias constitutivas de la infracción en los términos establecidos en el artículo 110 del Código Orgánico de la Función Judicial, y así ha sido debidamente concebido y fundamentado fáctica y jurídicamente en la resolución impugnada No. MOT-0508- SNCD-2016- LV, acto administrativo que concluyó el expediente disciplinario dentro del cual se han respetado las garantías al debido proceso y el derecho a la defensa.

32. Consecuentemente, la Sala Nacional resolvió aceptar el recurso de casación, casar la sentencia de mayoría del Tribunal Distrital; y, confirmar la legalidad y validez del acto administrativo impugnado.
33. De lo expuesto, este Organismo observa que la Sala Nacional primero se pronunció sobre las infracciones que abarcaría el artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), señalando que esta disposición se hace extensible a todos los servidores judiciales y sustentándose en el criterio de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso 17811-2016-01363; luego, se refirió al contenido de la resolución emitida por el Consejo de la Judicatura y a la conducta del servidor sumariado, para concluir que, existe “falta de lógica” en la argumentación de la sentencia recurrida.
34. Se advierte entonces que la Sala Nacional en un mismo momento, realizó el contraste del cargo casacional con las consideraciones del Tribunal Distrital, y a su vez, se pronunció sobre cuestiones de fondo del asunto, para determinar que la sentencia del Tribunal no estaba motivada, y que, por tanto, se configuró el vicio contenido en el caso segundo del artículo 268 del COGEP; entonces, cuando únicamente le correspondía exponer por qué era procedente el cargo casacional, a través de una confrontación entre el vicio acusado y la sentencia recurrida, para sustentar su decisión también esgrimió razones sobre el fondo del caso, lo cual no correspondía en ese momento.
35. En conclusión, aun cuando la Sala Nacional debía realizar un primer pronunciamiento sobre el vicio alegado, para luego, realizar un segundo pronunciamiento sobre el mérito del caso, por considerar que la sentencia del tribunal distrital no estaba motivada; en su lugar, al determinar que el error en la motivación de dicha sentencia incurría en el caso segundo del artículo 268 del COGEP, también se pronunció sobre cuestiones inherentes al proceso de origen del caso; esto es, la resolución del Consejo de la Judicatura, la actuación del servidor sumariado y la procedencia – a criterio de la Sala Nacional – de la aplicación de la sanción.

- 36.** Como se advirtió previamente, en casos en que la Sala Nacional, decida casar la sentencia y le corresponda emitir una sentencia sustitutiva, está en la obligación de explicar cómo se resuelve la litis de forma motivada, lo que ineludiblemente implica un análisis de los hechos del caso; pero para ello, previamente el órgano jurisdiccional debía contrastar las consideraciones del Tribunal Distrital con el cargo casacional admitido a trámite, y una vez que haya determinado que se configuró el vicio acusado, pronunciarse sobre el mérito del caso; cuestión que no ocurrió en la sentencia impugnada.
- 37.** En conclusión, se evidencia que la decisión impugnada no cuenta con una suficiente fundamentación fáctica y jurídica, por las razones expuestas previamente; por lo que, la Sala Nacional vulneró el debido proceso en la garantía de motivación.

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 **3229-19-EP**.
- 2.** Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, en la sentencia emitida el 07 de noviembre de 2019 por Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
- 3.** Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
- 4.** Ordenar que se retrotraiga el proceso para que un nuevo tribunal de la Sala Especializada de la Contencioso Administrativo conozca y resuelva el recurso de casación interpuesto dentro del proceso.
- 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 16 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

322919EP-66559

**Caso Nro. 3229-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veintidós de febrero 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



Sentencia 128-20-EP/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

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

CASO 128-20-EP

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

SENTENCIA 128-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que rechaza el recurso de apelación interpuesto por el accionante, emitida en el marco de una acción de protección. Se concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque la sentencia sí se pronunció sobre los derechos alegados como vulnerados y, en consecuencia, no incurre en una insuficiencia motivacional.

1. Antecedentes procesales

1. El 4 de julio de 2019, el señor Mario Fernando Mejía Cabezas (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura (“**CJ**”) y el Procurador General del Estado. La causa fue signada con el número 17250-2019-00077.¹
2. El 26 de julio de 2019, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal de Garantías Penales**”) negó la acción propuesta.² Inconforme con esta decisión, el accionante interpuso un recurso de apelación.
3. El 30 de octubre de 2019, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”) rechazó la apelación y confirmó la sentencia de primera instancia en todas sus partes.

¹ El accionante alegó la vulneración a sus derechos a la seguridad jurídica, al acceso al servicio público, al trabajo y a la estabilidad laboral. Esto debido a que, tras haber trabajado en el Consejo de la Judicatura para la Escuela de la Función Judicial en virtud de varios contratos de servicios ocasionales y haber obtenido un nombramiento provisional, el accionante se postuló a un concurso de méritos y oposición con el fin de obtener un nombramiento permanente en el mismo cargo que ocupaba. Este concurso fue suspendido por tres meses en virtud de una resolución del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Afirmó que el CJ no ha puesto fin a este concurso y no se ha declarado ganador alguno, por lo que el accionante seguía participando cuando su nombramiento provisional fue terminado por el CJ.

² El Tribunal de Garantías Penales no encontró vulneraciones a derechos constitucionales en su análisis e indicó que la vía constitucional no era la adecuada para conocer el caso propuesto.

4. El 28 de noviembre de 2019, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 30 de octubre de 2019 (“**sentencia impugnada**”).
5. Mediante sorteo realizado el 29 de enero de 2020, le correspondió el conocimiento de la causa al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
6. El 13 de octubre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.³ En el mismo auto de admisión se solicitó que la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha presente su informe de descargo.
7. El 2 de agosto de 2022, el accionante presentó un escrito en el que ratificó los argumentos detallados en su demanda de acción extraordinaria de protección.
8. El 30 de enero de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso.
9. El 9 de febrero de 2024, el CJ presentó un escrito en el que compareció a la presente causa y nombró a sus abogados defensores.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Argumentos del accionante

11. El accionante considera que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la estabilidad laboral, seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación.

³ El Tribunal fue integrado por el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado.

- 12.** Sobre el derecho a la estabilidad laboral, señala que fue vulnerado ya que la Sala consideró que el “nombramiento provisional no garantiza estabilidad y permite por tanto, prescindir de los servicios de un funcionario de manera discrecional”. Asimismo, indica que “[la Sala] omite considerar (...) que el propio [CJ] es quien [le] impide continuar el concurso y por consiguiente obtener el puntaje requerido”. Menciona, además, que la Sala no consideró precedentes de la Corte Constitucional como las decisiones emitidas en los casos 0110-12-EP y 0047-14-IS.
- 13.** Sobre el derecho a la seguridad jurídica, el accionante alega que la Sala ha inobservado precedentes que indican que la vía constitucional es adecuada para reclamar una vulneración de los derechos al trabajo y a la estabilidad laboral (sentencias 0238-13-EP, 0047-14-IS, 0009-11-IS, 0017-12-IS, 0043-12-IS, y, 0110-12-EP). Indica, además, que estos casos son análogos y sus sentencias declararon violaciones a los derechos al trabajo y a la estabilidad laboral, “disponiendo (...) la reparación integral del derecho a la seguridad jurídica”.
- 14.** Respecto del mismo derecho, alega también que la Sala no aplicó la Disposición Transitoria Undécima de la Ley Orgánica del Servicio Público, en concordancia con los artículos 43 y 136 del Código Orgánico de la Función Judicial.
- 15.** Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, afirma que la Sala “se limita a referirse a la admisibilidad de la acción de protección, sin ingresar al análisis de violación de derechos constitucionales”. Asegura que la Sala determinó que la vía ordinaria era la vía eficaz, “sin que se expliciten los motivos suficientes que resuelvan los derechos alegados como vulnerados”. Asimismo, alega que la Sala no se refirió a las sentencias alegadas dentro del escrito de apelación del accionante.
- 16.** Finalmente, el accionante solicita que la Corte Constitucional: i) declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados; ii) deje sin efecto la sentencia impugnada; iii) deje sin efecto la terminación de nombramiento provisional del accionante y disponga su reintegro hasta que concluya el respectivo concurso de méritos y oposición.

3.2 Argumentos de los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia

- 17.** A pesar de haberse solicitado el informe de descargo mediante providencia de 13 de octubre de 2020, la autoridad judicial accionada no lo ha presentado.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

18. Los problemas jurídicos que se plantean y se resuelven en una acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, de los cargos formulados por el 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.⁴
19. 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.
20. En torno a los cargos contenidos en el párrafo 12, se observa que el accionante propone tres argumentos sobre la alegada vulneración al derecho a la estabilidad laboral. El primero demuestra una mera inconformidad con la conclusión de la Sala sobre su nombramiento provisional. El segundo argumento carece de un nexo causal que ate la omisión alegada (que la Sala no consideró que el mismo CJ no permitió que el accionante continúe con el concurso de méritos y oposición), con el derecho que se afirma vulnerado. En este sentido, no cumple con el tercer requisito explicado *ut supra* y no constituye un argumento mínimamente completo. En consecuencia, esta Corte no puede efectuar un análisis incluso tras un esfuerzo razonable.
21. Con relación al último argumento sintetizado en el párrafo 12, esta Corte observa que, al igual que el argumento resumido en el párrafo 13, se afirma que la vulneración a los derechos del accionante se dio debido a que la Sala no aplicó precedentes constitucionales que, a criterio del accionante, resuelven casos análogos, (específicamente las sentencias de los casos 0110-12-EP, 0047-14-IS, 0238-13-EP, 0009-11-IS, 0017-12-IS, y 0043-12-IS). En este sentido, este Organismo ha señalado que:

(...) cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, para

⁴ 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.

que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso.⁵

- 22.** En su demanda, el accionante se limita a enunciar los números de casos que considera análogos (casos 0009-11-IS, 0017-12-IS, y 0043-12-IS) o incluir un extracto de los casos que considera análogos (casos 0110-12-EP, 0047-14-IS, y 0238-13-EP), sin exponer por qué estos resultarían análogos a su caso y, por ende, debieron ser aplicados por la Sala. Asimismo, el accionante no identifica una regla de precedente, sino que únicamente afirma de manera general que estos casos fueron “resueltos por vía de acción de protección, en donde además se ha declarado violación del derecho al trabajo y a la estabilidad laboral (entre otros), disponiendo en consecuencia, la reparación integral de los servidores que fueron removidos”. Lo mismo sucede con respecto al cargo encontrado en la última oración del párrafo 15. Por lo tanto, ni aun haciendo un esfuerzo razonable, es posible plantear un problema jurídico respecto de este cargo.
- 23.** Con relación al cargo resumido en el párrafo 14, este Organismo observa que el argumento del accionante se agota en el desacuerdo que tiene respecto de la decisión de la Sala y pretende que la Corte tome en consideración argumentos sobre el caso de origen (en este caso, la aplicación de las normas enunciadas en el párrafo 14). En este sentido, la Corte, a través de una acción extraordinaria de protección, no puede realizar un análisis enfocado en la correcta o incorrecta interpretación o aplicación de normas infraconstitucionales, por lo que tampoco puede plantear un problema jurídico al respecto, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable.⁶
- 24.** Por último, y con relación al cargo resumido en el párrafo 15, el accionante argumenta que la Sala vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación ya que no realizó un análisis de los derechos constitucionales vulnerados. En este sentido, se advierte que las alegaciones se encaminan a una insuficiencia en la motivación de la sentencia impugnada por una falta de análisis suficiente sobre la vulneración de los derechos alegados. Al respecto, se formulará el siguiente problema jurídico:
- 25.** ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante, debido a que no analizó la vulneración de los derechos constitucionales alegados?

⁵ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

⁶ CCE, sentencia 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 19.

5. Resolución del problema jurídico

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

26. Respecto del análisis de la motivación, esta Corte ya ha fijado estándares claros. Su 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.⁷

27. 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.⁸ La Corte ha establecido que dicha garantía requiere una argumentación suficiente, lo cual se configura cuando una sentencia cuenta con los siguientes elementos: “(i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.⁹ 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.¹⁰

⁷ CCE. Sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

⁸ CRE. “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”.

⁹ CCE. Sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹⁰ CCE. Sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, párr. 91.

28. En el caso *in examine*, y conforme lo mencionado en el párrafo 24 *supra*, se examinará si la sentencia impugnada incurre en una insuficiencia motivacional. Esto en vista de que el accionante alega que la Sala no hizo un análisis de los derechos constitucionales vulnerados previo a “referirse sobre la admisibilidad de la acción”.
29. La sentencia impugnada se divide en 5 secciones: (i) Competencia, (ii) Antecedentes, (iii) Argumentación jurídica, (iv) Análisis del tribunal como jueces constitucionales, y (v) Decisión.
30. Ahora bien, de la sección segunda se desprende que la Sala inicia con un recuento de las alegaciones realizadas por el accionante en primera instancia, su recuento de los hechos y su pretensión. Asimismo, el mencionado numeral contiene un resumen de las actuaciones realizadas en primera instancia, incluyendo la audiencia con las alegaciones de ambas partes.
31. En la sección tercera, la Sala realiza una exposición de las normas aplicables al caso, así como de doctrina aplicable y precedentes emitidos por esta Corte sobre la acción de protección, su admisibilidad y la obligación del juez de analizar la existencia de vulneraciones de derechos constitucionales antes de inadmitir o declarar improcedente una acción de protección.
32. La sección cuarta de la sentencia impugnada indica lo siguiente:
- [...] el legitimado activo, Mario Fernando Mejía Cabezas, a través de esta acción constitucional pone en conocimiento del órgano jurisdiccional, la vulneración de los derechos que refiere la seguridad jurídica, contenida en el artículo 82 de la Constitución; b) Derecho al trabajo (artículo 33 de la Constitución; c) Derecho al acceso al servicio público (artículo 228 de la Constitución); y, Derecho a la estabilidad laboral (artículo 332 de la Constitución); para tal efecto vamos analizar cada uno de estos en el contexto de la pretensión de esta acción.
33. Sobre la alegada vulneración al derecho a la seguridad jurídica, la Sala expone que: [...] la legitimada pasiva ha respetado este derecho, en tanto en cuanto las normas y leyes existentes precautelan que las partes intervinientes, conozcan su ámbito de acción que les permita ejercer sus derechos y obligaciones, no advirtiéndose violación alguna que afecte a este derecho conforme lo ha manifestado el legitimado activo.
34. Sobre la alegada vulneración al derecho al trabajo, la Sala determina que el CJ ha actuado conforme a las facultades que le otorga la ley y que la declaración de terminación de un

nombramiento provisional no vulnera este derecho, debido a que esta figura no genera estabilidad. Asimismo, indica que la decisión del CJ estaba debidamente sustentada en el informe técnico de la Dirección Nacional de Talento Humano. Con base en este análisis, la Sala afirma que tampoco encontró vulneraciones a los derechos al ingreso del servicio público y a la estabilidad laboral. Agregando sobre este último que el accionante basa sus cargos en un artículo que no es aplicable al caso.

- 35.** Finalmente, la Sala “considera, que el legitimado activo no ha probado la vulneración de derecho alguno; que sus argumentos no evidencian vulneración de derechos, y las pretensiones del legitimado activo se alejan de la esfera constitucional”. Por lo que rechaza el recurso de apelación interpuesto por el accionante y confirma la sentencia subida en grado.
- 36.** En mérito de lo expuesto, esta Corte evidencia que la sentencia impugnada sí cuenta con una fundamentación fáctica (párrafo 29 *supra*) y normativa (párrafo 30 *supra*), así como un análisis respecto de la presunta violación de derechos, como se puede evidenciar en los párrafos 31 al 33 *supra*. Por ende, este Organismo determina que no existe una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
- 37.** Respecto de lo anterior, cabe remarcar que no corresponde a esta Corte la verificación de si es que la motivación contenida en la decisión impugnada es correcta o incorrecta, sino simplemente si es que esta es suficiente. En este sentido se ha manifestado que: “[L]a mencionada garantía exige que la motivación contenga: (i) una fundamentación normativa suficiente, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente, sea o no correcta conforme a los hechos [...] “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.¹¹

6. Decisión

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

- 1.** Desestimar la acción extraordinaria de protección 128-20-EP.
- 2.** Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 36.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 16 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

12820EP-66351

**Caso Nro. 128-20-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintiún de febrero 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



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

IM/FA

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

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

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