

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

13-22-IS/24 En el Caso No. 13-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento presentada por el antes Juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, Emerson Curipallo Ulloa.	2
91-23-IS/24 En el Caso No. 91-23-IS Desestímese la acción de incumplimiento presentada por Franklin Wenseslao Tutaxi Chango en el Caso No. 91-23-IS	27
122-21-IN/24 En el Caso No. 122-21-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 122-21-IN.....	36
1776-17-EP/24 En el Caso No. 1776-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 1776-17-EP.....	67
2615-19-EP/24 En el Caso No. 2615-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2615-19-EP.....	106



Sentencia 13-22-IS/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 04 de julio de 2024

CASO 13-22-IS

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

SENTENCIA 13-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo al verificar que no se configura una antinomia jurisdiccional entre las decisiones dictadas en los procesos judiciales 23281-2019-03534 y 23281-2020-05375. Adicionalmente, acepta la acción de incumplimiento presentada por la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo al verificar que existió un defectuoso cumplimiento de la sentencia dictada en el proceso 23281-2019-03534, en tanto el juez ejecutor mantuvo vigentes medidas de reparación pese a que la sentencia estaba cumplida.

1. Antecedentes procesales

1.1. Proceso número 23281-2019-03534 (“proceso 1”)

1. El 04 de agosto de 2019, Pedro Manuel Chavarría Pinargote y Jaime Felipe Salvatierra Baquedano, presidente y gerente general de la Compañía de Transporte de Pasajeros en Taxis Provincia Tsáchila Comprovtsa S.A. (“**Comprovtsa S.A.**”), presentaron una acción de protección en contra de la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo (“**EPMT-SD**”). Impugnaron el oficio EPMT-SD-GTRANSP-2019-265-OF, de 15 de abril de 2019, y las acciones de retención de vehículos y sanción a conductores por presuntamente no estar autorizados para prestar el servicio de transporte.¹
2. En sentencia de 09 de junio de 2020, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de Los Tsáchilas (“**juez ejecutor**”) aceptó la demanda; declaró la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la

¹ En el oficio impugnado, se negó la disponibilidad de cupos solicitada en razón de que “NO hay disponibilidad de cupos, para la modalidad de TAXI CONVENCIONAL. Y en virtud de lo que establece el artículo 2 del Decreto 975, enuncia de forma específica quienes vayan a prestar servicio público o comercial deben solicitar autorización a la ANT o a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que han asumido la competencia, antes de constituirse jurídicamente”. Se alegó la vulneración de los derechos al trabajo, a la libre empresa, a la vida digna, a la vida y de petición.

seguridad jurídica; y, ordenó medidas de reparación.² Las partes procesales solicitaron aclaración y ampliación y, en auto de 18 de agosto de 2020, el juez ejecutor amplió la sentencia.³ El gerente general de la EPMT-SD interpuso recurso de apelación.

3. El 17 de noviembre de 2020, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de Los Tsáchilas aceptó el desistimiento del recurso de apelación solicitado por el gerente general de la EPMT-SD.⁴
4. En auto de 26 de agosto de 2021, el juez ejecutor declaró el cumplimiento de la sentencia de 09 de junio de 2020 y ordenó el archivo del proceso. En auto de 28 de septiembre de 2021, el juez ejecutor negó los recursos de ampliación, revocatoria y reforma del auto de archivo que fueron presentados por las partes procesales.
5. El 04 de noviembre de 2021, Comprovtsa S.A. informó al juez ejecutor que dentro de la acción de protección 23281-2020-05375 se declaró la nulidad del estudio de oferta y demanda de transporte comercial elaborado el 21 de septiembre de 2020 por la EPMT-SD en cumplimiento de la sentencia de 09 de junio de 2020. Alegó que “el objeto primordial sobre el que versa la discusión (informe de factibilidad) constitucional que se ventila en su judicatura quedó sin efecto”.⁵ El 11 de noviembre de 2021, la EPMT-SD señaló que el archivo del proceso se encuentra ejecutoriado y que le corresponde al juez ejecutor rechazar los pedidos de Comprovtsa. S.A.
6. En auto de 22 de noviembre de 2021, el juez ejecutor dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional a fin de que dirima el conflicto entre las decisiones

² Como medidas de reparación: (i) declaró la nulidad del proceso administrativo en el cual se negó la solicitud de concesión de cupos a partir de la solicitud presentada por Comprovtsa S.A.; (ii) retrotrajo el proceso administrativo al momento en que se realizó la solicitud y dispuso que, en el plazo de 120 días, la entidad accionada retome el trámite del proceso administrativo; (iii) dispuso la devolución de los vehículos que han sido retenidos por la negativa de concesión de cupos; y, (iv) ordenó la elaboración de un nuevo informe de necesidades de oferta y demanda del transporte comercial en el cantón Santo Domingo.

³ Se amplió la sentencia en el sentido de que la declaratoria de nulidad del proceso administrativo, no obsta a que la compañía accionante pueda presentar “una nueva petición” y se agregó como medidas de reparación, mientras se sustancia el proceso administrativo ante la entidad accionada, que: (i) la Superintendencia de Compañías mantenga la suspensión de cualquier proceso contra la compañía accionante y (ii) se autoriza la prestación del servicio provisional de transporte a Comprovtsa S.A. Adicionalmente, se negó el recurso de aclaración de la EPMT-SD.

⁴ En el auto consta: “mediante escrito de fecha miércoles 14 de octubre del 2020, comparece el Ing. Héctor Horacio Fiallo Sandoval, Gerente General de la EPMT-SD, desistiendo del recurso de apelación, por lo que se señaló día y hora para que el mismo comparezca a reconocer su firma y rúbrica, diligencia que se llevó a cabo el día de 05 de noviembre del 2020, a las 15h00, [...] como se observa de foja 32, en el cual consta el Acta de Reconocimiento de Desistimiento y en el que suscribe el señor Ing. Héctor Horacio Fiallo Sandoval, Gerente General de la EPMT-SD; el Juez Ponente y la Secretaria relatora”.

⁵ En oficio 755-UJPT-SDT-REVE de 08 de noviembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Santo Domingo puso en conocimiento del juez ejecutor lo resuelto en primera instancia dentro de la causa 23281-2020-05375.

presuntamente contradictorias dictadas en las causas 23281-2019-03534 y 23281-2020-05375.

7. El 24 de noviembre de 2021, Comprovtsa S.A. alegó el incumplimiento de la sentencia de 09 de junio de 2020.⁶ El 26 de noviembre de 2021, el juez ejecutor ordenó la suspensión de todo acto administrativo emitido por la EPMT-SD hasta que la Corte Constitucional resuelva su pedido.⁷ En auto de 14 de diciembre de 2021, el juez ejecutor aclaró que la suspensión “se refiere a todo acto relacionado con el presente proceso y específicamente con relación al informe de factibilidad que en este proceso fue dispuesto [...] lo que no limita la planificación, regulación y control de la entidad accionada en su diaria gestión”.
8. El 30 de noviembre de 2021, la EPMT-SD interpuso recurso de revocatoria respecto del auto de 26 de noviembre de 2021. En auto de 25 de enero de 2022, el juez ejecutor estableció que “una vez que la causa retorne a este despacho el suscrito proveerá lo que en derecho corresponda”.
9. En auto de 17 de febrero de 2022, el juez ejecutor dispuso que la EPMT-SD cumpla lo dispuesto en el auto de 26 de noviembre de 2021 “con respecto a la no ejecución de actos administrativos relacionados con el estudio de factibilidad ya señalado”. El 18 de febrero de 2022, la EPMT-SD alegó el “cumplimiento defectuoso” de la sentencia de 09 de junio de 2020⁸ y solicitó que se remita un informe a la Corte Constitucional “argumentando sobre las razones del cumplimiento defectuoso del fallo”.
10. El 14 de febrero y 25 de octubre de 2023, Comprovtsa S.A. solicitó al juez ejecutor dictar medidas para asegurar el cumplimiento de la sentencia de 09 de junio de 2020. El 30 de octubre de 2023, la EPMT-SD solicitó rechazar el pedido de Comprovtsa S.A. En auto de 16 de enero de 2024, el juez ejecutor dispuso que “en tanto no existe

⁶ El 26 de noviembre de 2021, la EPMT-SD sostuvo que el archivo del proceso se encuentra ejecutoriado y que le corresponde al juez ejecutor rechazar los pedidos de Comprovtsa. S.A.

⁷ Adicionalmente, dispuso oficiar a: (i) la Fiscalía General del Estado a fin de que dé inicio a la correspondiente investigación por el delito de incumplimiento de orden legítima de autoridad competente por el incumplimiento de la sentencia de 09 de junio de 2020; (ii) la EPMT-SD a fin de que remita certificaciones de las cuales conste “la estructura organizacional [...] con la singularización de las funciones de cada servidor de dicha institución, así como su nombre y número de cédula, con el fin de identificar los funcionarios que están incumpliendo con las medidas de reparación”, la identificación de la persona a cargo de los agentes de tránsito, “señalando de manera específica lo referente a la fecha 24 de noviembre de 2021” (fecha en la que el agente de tránsito Edwin Ramiro Cando Quishpe habría citado a un conductor de Comprovtsa S.A. y retenido su vehículo) y copias del acto con el cual se ordenó los respectivos operativos; y, (iii) al agente de tránsito Edwin Ramiro Cando Quishpe y a la EPMT-SD “a efecto que certifique quien le dio la orden para la retención de vehículos e (sic) emisión de boletas con sanciones para [...] COMPROVTSA S.A.”.

⁸ La EPMT-SD alegó que existe cumplimiento defectuoso “por emitir actos procesales posteriores al auto de archivo del proceso constitucional, que no guarda relación con el fallo y las medidas de reparación integral que fueron cumplidas oportunamente”.

pronunciamiento de [la Corte Constitucional] [...] el proceso se remita a la Unidad de Archivo Central, una vez que exist[a] el pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional se dispondrá lo que en derecho corresponda”.

1.2. Proceso número 23281-2020-05375 (“proceso 2”)

- 11.** El 11 de octubre de 2020, Justo Vitalino Romero Álava, Luis Eduardo Ulloa Aguilar y Ramón Llunior Álava Lucas, representantes de las precompañías SERVIMOTOS23 S.A., FULLMOTOALLURIQUIN S.A. y TRANSLUNIORMOTOS S.A., presentaron una acción de protección⁹ en contra de la EPMT-SD, impugnando varias negativas respecto de solicitudes relativas a sus actividades de transporte de pasajeros.¹⁰
- 12.** En sentencia de 16 de diciembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de Los Tsáchilas, aceptó la acción de protección y ordenó medidas de reparación.¹¹ La EPMT-SD interpuso recurso de apelación.
- 13.** En sentencia de 30 de junio de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de Los Tsáchilas aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado y dejó sin efecto las medidas de reparación dictadas. En

⁹ Los accionantes también solicitaron, como medida cautelar, que “se nos permita laborar en la jurisdicción de la Parroquia Luz de América y sus sectores aledaños, sin que nuestros vehículos sean retenidos ni sancionados nuestros conductores”. En auto de 16 de octubre de 2020, se aceptó la medida cautelar a fin de “permitir la labor en la jurisdicción de la Parroquia Luz de América y sus sectores aledaños a los conductores de las Pre Compañías SERVIMOTOS23 S.A., FULLMOTOALLURIQUIN S.A. y TRANSLUNIORMOTOS S.A.”.

¹⁰ Al respecto, se refirieron a las siguientes respuestas recibidas por parte de la EPMT-SD: **(i)** “en la actualidad no existe disponibilidad de cupos para ninguna modalidad de transporte comercial ni público”; **(ii)** se realizó “el proceso de cierre de modalidades, por cuanto deberá esperar al nuevo Estudio de Necesidades de Oferta y Demanda de Transporte Comercial correspondiente al periodo 2023-2027”; **(iii)** “no es posible acceder a su solicitud de realización de estudio de necesidades...adicionalmente, al no existir el estudio de necesidad la modalidad de tricimotos no está abierta en el Cantón Santo Domingo, razón por la cual no es procedente realizar el informe previo de constitución jurídica”; y, **(iv)** “es negativa la necesidad de la creación de la modalidad de TRICIMOTOS para el cantón Santo Domingo”. Se alegó la vulneración de los derechos de petición, motivación, igualdad, trabajo, libertad de empresa, vida digna, vida, libre tránsito y alimentación.

¹¹ El juez consideró que se vulneraron los derechos al trabajo, a la dignidad humana y a la seguridad jurídica. Declaró la nulidad del informe EPMT-SD-GTRANSP-030-2018 relativo al estudio de necesidades de oferta y demanda del transporte comercial correspondiente al periodo 2019-2023 así como del informe EPMT-SD-GTRANSP-2020-057-I relativo al estudio de oferta y demanda del transporte que se elaboró en cumplimiento de la sentencia de 09 de junio de 2020 dictada dentro del proceso 1. Adicionalmente, ordenó que la EPMT-SD “otorgue el informe de factibilidad a los accionantes [...] concediéndoles el permiso de operaciones; así mismo de las empresas que justifiquen estar constituidas y ejerciendo su derecho al trabajo, con antelación a la presentación de esta Acción de Protección” que hayan sido afectadas por los estudios dejados sin efecto.

auto de 10 de agosto de 2022, se negó el recurso de aclaración interpuesto por los accionantes.

14. El 12 de septiembre de 2022, Justo Vitalino Romero Álava, Luis Eduardo Ulloa Aguilar y Ramón Llunior Álava Lucas, representantes de las precompañías SERVIMOTOS23 S.A., FULLMOTOALLURIQUIN S.A. y TRANSLUNIORMOTOS S.A., presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 30 de junio de 2022 (causa número 2748-22-EP).
15. En auto de 30 de marzo de 2023, el Segundo Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, inadmitió a trámite la demanda presentada.

1.3. Trámite ante la Corte Constitucional

16. El 25 de enero de 2022, el juez executor remitió a la Corte Constitucional el auto de 22 de noviembre de 2021 (párr. 6 *ut supra*). Por sorteo electrónico de la misma fecha, le correspondió el conocimiento de la causa 13-22-IS a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
17. El 15 de marzo de 2022, Héctor Horacio Fiallo Sandoval, gerente general de la EPMT-SD presentó, dentro de la causa 13-22-IS, una acción de incumplimiento “por defectuosa ejecución del fallo” dictado en el proceso 1, directamente ante la Corte Constitucional.
18. El 22 de febrero de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento de la presente causa.
19. En auto de 12 de abril de 2024, la jueza ponente solicitó al juez executor del proceso 1, a la EPMT-SD y a Comprovtsa S.A. enviar informes actualizados respecto de las demandas presentadas.
20. En auto de 09 mayo de 2024, el Pleno del Organismo rechazó la solicitud de medidas cautelares presentada por el gerente general de EPMT-SD en su demanda.

2. Competencia

21. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la Republica y los artículos 162 a 164 de la

LOGJCC. Adicionalmente, conforme a la sentencia 1-10-PJO-CC, este Organismo es competente para revisar la existencia de sentencias constitucionales contradictorias.¹²

3. Decisiones judiciales objeto de la acción de incumplimiento

22. En la sentencia de 09 de junio de 2020 emitida en el **proceso 1** por el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, se dictaron las siguientes medidas de reparación:

1. Se declara nulo el proceso administrativo generado en la Empresa Pública Municipal de Transporte terrestre y Tránsito a partir del oficio de fecha 22 de febrero del año 2019, suscrito por el Ab. Jaime Salvatierra Baquedano Gerente de la Compañía de transporte de pasajeros en taxis Provincia Tsáchila COMPROVTSA S.A., en el cual solicita a la empresa pública mencionada la concesión de ciento treinta cupos de trabajo, mismo que es respondido con el oficio Nro. EPMT-SD-GTRANSP-2019-265-OF de fecha 15 de abril del año 2019, el cual en su contenido indica que sustenta su resolución en el Informe EPMT-SD-GTRANSP-030-2018-I. del ESTUDIO DE NECESIDADES DE OFERTA Y DEMANDA DEL TRASPORTE COMERCIAL CORRESPONDIENTE AL PERIODO 2019-2023”, únicamente enunciando este informe, careciendo por tanto su resolución de negativa de la motivación que el Art 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República obliga para estos actos. 2.- Se dispone que la Empresa Pública Municipal de Transporte terrestre Tránsito y seguridad vial, por cuanto el proceso administrativo del cual se ha declarado la nulidad se retrotrae hasta el momento del ingreso de la petición de la Empresa COMPROVTSA S.A., ante la Empresa Pública de Transporte del GAD Municipal puesto que de este acto el cual se genera la lesión a la motivación y es este acto que obviamente desencadena la potencial pretensión de Lesión de Derechos que argumentado COMPROVTSA S.A., en su pretensión; dispongo por lo tanto que en el plazo de 120 días contados desde la emisión de esta sentencia, la Empresa Pública de Transporte del GAD Municipal deberá de retomar a partir de la petición de la empresa COMPROVTSA S.A., el trámite de concesión de los cupos peticionados por la Empresa COMPROVTSA S.A., siendo la Empresa Pública de Transporte del GAD Municipal la que deberá de supervigilar, viabilizar y determinar la pertinencia de la petición presentada por la empresa COMPROVTSA S.A. 3.- La devolución de los vehículos que han sido retenidos por motivos de la negativa de concesión de cupos a la Compañía Comprovtsa S.A. y que se encuentren en los patios de revisión vehicular de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre Tránsito y seguridad vial, previo el trámite de Ley por encontrarse retenidos a órdenes de los Señores y Señoras Jueces y Juezas de Garantías Penales y tránsito de esta jurisdicción cantonal. 4.- Se dispone que la Empresa Pública Municipal de transporte terrestre, Tránsito y seguridad vial elabore un nuevo informe de necesidades de oferta y demanda del transporte comercial en el cantón Santo Domingo, mismo que deberá ser elaborado por personal técnico y en el que se sustentará en lo posterior las resoluciones de concesión o retiro de cupos a las diferentes cooperativas o compañías de trasporte constituidas legalmente. (sic)

23. En el auto de ampliación de 18 de agosto de 2020 emitido en el **proceso 1**, se dispuso lo siguiente:

¹² CCE, sentencia 1-10-PJO-CC, 22 de noviembre de 2010, párr. 51.

1. Se declara nulo el proceso administrativo generado en la Empresa Pública Municipal de Transporte terrestre y Tránsito a partir del oficio de fecha 22 de febrero del año 2019, suscrito por el Ab. Jaime Salvatierra Baquedano Gerente de la Compañía de transporte de pasajeros en taxis Provincia Tsáchila COMPROVTSA S.A., en el cual solicita a la empresa pública mencionada la concesión de ciento treinta cupos de trabajo, mismo que es respondido con el oficio Nro. EPMT- SD-GTRANSP-2019-265-OF de fecha 15 de abril del año 2019, el cual en su contenido indica que sustenta su resolución en el Informe EPMT- SD- GTRANSP-030-2018- I. del ESTUDIO DE NECESIDADES DE OFERTA Y DEMANDA DEL TRANSPORTE COMERCIAL CORRESPONDIENTE AL PERIODO 2019-2023”, únicamente enunciando este informe, careciendo por tanto su resolución de negativa de la motivación que el Art 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República obliga para estos actos; debiendo por lo tanto iniciarse el proceso indicado a partir de la nulidad declarada sin perjuicio de la presentación de una nueva petición por parte de los accionantes hacia a entidad accionada; aclarando con ello la petición de la entidad accionada en el literal a del numeral 1 de su petición de aclaración y ampliación de fecha viernes 12 de junio del año 2020, a las 14h42 minutos,. 2.- Se dispone que la Empresa Pública Municipal de Transporte terrestre Tránsito y seguridad vial, por cuanto el proceso administrativo del cual se ha declarado la nulidad se retrotrae hasta el momento del ingreso de la petición de la Empresa COMPROVTSA S.A., ante la Empresa Pública de Transporte del GAD Municipal puesto que de este acto el cual se genera la lesión a la motivación y es este acto que obviamente desencadena la potencial pretensión de Lesión de Derechos que argumentado COMPROVTSA S.A., en su pretensión; dispongo por lo tanto que en el plazo de 120 días contados desde la emisión de esta sentencia, la Empresa Pública de Transporte del GAD Municipal deberá de retomar a partir de la petición de la empresa COMPROVTSA S.A., el trámite de concesión de los cupos peticionados por la Empresa COMPROVTSA S.A., debiendo la Empresa Pública de Transporte del GAD Municipal supervigilar y viabilizar la pertinencia de la petición de cupos que presente la Empresa COMPROVTSA S.A.. 3.- La devolución de los vehículos que han sido retenidos por motivo de la negativa de concesión de cupos a la Compañía COMPROVTSA S.A., y que se encuentren en los patios de revisión vehicular de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad vial, previo a trámite de ley por encontrarse retenidos a órdenes de los Señores Jueces y Juezas de Garantías Penales y Tránsito de esta jurisdicción cantonal.- 4- Se dispone que la Empresa Pública Municipal de transporte terrestre, Tránsito y seguridad vial elabore un nuevo informe de necesidades de oferta y demanda del transporte comercial en el cantón Santo Domingo, mismo que deberá ser elaborado por personal técnico y en el que se sustentará en lo posterior las resoluciones de concesión o retiro de cupos a las diferentes cooperativas o compañías de transporte constituidas legalmente, a fin de que se le conceda de ser procedente el permiso de operación solicitado por la Empresa COMPROVTSA S. 5.- Se dispone que la Superintendencia de Compañías mantenga la suspensión de cualquier proceso o trámite administrativo iniciado en contra de la Compañía de Transporte de Pasajeros en Taxis Provincia Tsáchila COMPROVTSA S.A. en tanto se lleva a trámite el proceso encargado a la Empresa Pública Municipal de Transporte 6.-; En calidad de reparación integral conforme lo señala el Art 17 numeral 4 de Ley de la materia se dispone que mientras la Empresa pública Municipal de Transporte realiza los trámite inherentes a dar cumplimiento a la disposición de esta sentencia, se autoriza la prestación del servicio provisional del transporte para la cual la empresa accionante solicita su aprobación, esto con las unidades que al momento de esta resolución se encuentren cubriendo los requerimientos y adecuaciones técnicas para su funcionamiento... NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

24. En la sentencia de 16 de diciembre de 2021 emitida en el **proceso 2** por el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, se dictaron las siguientes medidas de reparación:

13.1.- Se indica que la presente sentencia se constituye perse en una forma de reparación a su favor. 13.2.- Declarar nulo el Informe: N° EPMT SD-GTRANSP 030-2018 asunto: estudio de necesidades de oferta y demanda del transporte comercial correspondiente al periodo 2019 al 2023. 13.3.- Declarar nulo el Informe: N° EPMT SD- GTRANSP 2020-057-1 asunto: estudio de oferta y demanda del transporte comercial 2020, de acuerdo con la resolución del Juez al proceso de acción de protección COMPROVTSA S.A. de fecha 09-06-2020. 13.3.- Que en el término de 30 días La Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo EPMT-S, se otorgue el informe de factibilidad a los accionantes JUSTO VITALINO ROMERO ALAVA, en calidad de representante de la Pre Compañía SERVIMOTOS23 S.A.; LUIS EDUARDO ULLOA AGUILAR, en calidad de representante de la Pre Compañía FULLMOTOALLURIQUIN S.A.; y, RAMÓN LLUNIOR ALAVA LUCAS, en calidad de representante de la Pre Compañía TRANSLUNIORMOTOS S.A.; concediéndoles el permiso de operaciones; así mismo de las empresas que justifiquen estar constituidas y ejerciendo su derecho al trabajo, con antelación a la presentación de esta Acción de Protección; y, que han sido afectadas por el estudio de necesidades de oferta y demanda del transporte comercial correspondiente al periodo 2019 al 2023, y del estudio de oferta y demanda del transporte comercial 2020, de acuerdo con la resolución dictada dentro de la causa No 23281 2019 03534, de fecha 09 de junio del 2020 a las 10h02. Para el cumplimiento de esta resolución se oficiará al señor Defensor del Pueblo para que se dé el correspondiente seguimiento y cumplimiento de esta resolución, y se informe el estado de la misma.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del juez ejecutor

25. En auto de 22 de noviembre de 2021, señala que en la sentencia de primera instancia del proceso 2, se “declar[ó] nulo un informe del cual en esta causa [proceso 1] se ordenó su elaboración y sobre el cual se resolvió sobre el cumplimiento del fallo dictado [el 09 de junio de 2020], mismo que se encuentra ejecutoriado, y del que en fecha 26 de agosto del año 2021, se ordenó mediante el auto correspondiente el archivo de dicha causa”. De modo que, “la resolución del suscrito y la del Dr. Wilson Loaiza en la causa 23281-2020-05375, recaen sobre el mismo objeto de controversia”. Por tanto, solicita a esta Corte que “dirima el conflicto suscitado”.
26. En escrito de 18 de abril de 2024, el juez José Luis Alvarado Paredes indicó que se encuentra subrogando las funciones del juez ejecutor, Emerson Curipallo Ulloa, en razón de su renuncia al cargo. Señala que, ante el pedido de la jueza ponente de remitir un informe actualizado, al no haber sustanciado el proceso 1 “no pu[ede] emitir un pronunciamiento respecto de las decisiones tomadas en la causa”.

4.2. Argumentos de la EPMT-SD

27. En su demanda y en escrito de 23 de abril de 2024, aduce que cumplió todas las medidas de reparación ordenadas en el proceso 1. Por ello, el 26 de agosto de 2021, se ordenó el archivo de la causa ante el cumplimiento integral de la sentencia dictada. Señala que se presentaron solicitudes de ampliación respecto del auto de archivo a fin de que se establezca si continuaban vigentes ciertas medidas de reparación. Explica que, a criterio de Comprovtsa S.A., las medidas en cuestión estaban vigentes, razón por la cual sus unidades de taxi podían circular mientras que, de acuerdo a la EPMT-SD, ya no se encontraban vigentes por ser medidas provisionales o cautelares que solo surtían efectos hasta que se verifique el cumplimiento de la sentencia.
28. Manifiesta que una vez dictado el auto de archivo y sin que existan medidas de reparación vigentes, se realizaron operativos de control de tránsito al parque automotriz dentro de los cuales se retuvieron vehículos de la compañía Comprovtsa S.A. y se emitieron citaciones a sus conductores porque no cumplían los requisitos de circulación. A pesar del archivo, el juez ejecutor ofició a la Fiscalía General del Estado, el 26 de noviembre de 2021, a fin de que siga un proceso penal en contra del gerente general de la EPMT-SD (quien fue sobreseído en el año 2023) “y de los agentes de tránsito que están cumpliendo con su deber”. Además, el juez ejecutor dispuso, de forma desproporcionada, suspender los actos administrativos de EPMT-SD hasta que la Corte Constitucional se pronuncie en la presente causa “para que la entidad pública a la que represento, no ejerza las competencias y facultades en el control del tránsito en el cantón Santo Domingo”.
29. Sostiene que solicitó la revocatoria del auto de 26 de noviembre de 2021, misma que no ha sido resuelta y que, aun cuando se suspendió la competencia del juez ejecutor por haber remitido el expediente a la Corte Constitucional, este continúa dictando providencias dentro del proceso “que no tienen nada que ver con lo resuelto en el fallo”. Señala que el juez ejecutor “pretendió a pretexto de remitir el proceso a la Corte Constitucional, que los vehículos de la compañía COMPROVTSA S.A., presten un servicio público”. Sin embargo, no contarían con permiso de operación. Por lo expuesto, considera que “el Juez de la causa está ejecutando la causa de forma defectuosa”.
30. Respecto de la presunta existencia de una antinomia jurisdiccional, manifiesta que una de las decisiones presuntamente contradictorias debe ser inejecutable, pero dentro del proceso 1 “existe ya una sentencia que se ejecutó en todas sus partes, esto se constata en el auto de archivo”. Agrega que el juez ejecutor comete un error al elevar el proceso

a conocimiento de la Corte Constitucional dado que tenía pleno conocimiento de que la sentencia dictada en el proceso 2 no estaba ejecutoriada y podía ser revocada.

31. Alega que el juez ejecutor, Emerson Curipallo Ulloa, incurrió en error inexcusable o manifiesta negligencia toda vez que comete “un error craso [...] al disponer una medida cautelar cuando el proceso constitucional se archivó, a sabiendas que no tiene normativa de respaldo, causa un grave perjuicio a la entidad pública al suspender todo acto administrativo a la entidad pública” y ordenar el inicio de procesos penales en contra de funcionarios de la EPMT-SD. Menciona que el juez ejecutor no suspendió su competencia tras remitir el expediente a este Organismo y desconoció normativa y jurisprudencia de esta Corte sobre la naturaleza de las medidas cautelares constitucionales toda vez que no proceden en fase de ejecución de un proceso, menos si el mismo ya fue archivado.
32. Finalmente, solicita que se declare que la sentencia de 09 de junio de 2020 y su auto de ampliación fueron cumplidos integralmente y que existe una defectuosa ejecución de los mismos; se declare error inexcusable o manifiesta negligencia respecto de la conducta del juez ejecutor; y, se emita el criterio de que previo a iniciar un proceso penal por el delito del artículo 282 del COIP, “sea la Corte Constitucional la única [competente para] [...] imponer sanciones por el incumplimiento y sean quien es competente para declarar si una sentencia [...] se ha cumplido o no; y no la justicia ordinaria penal” y en función de esa declaración se pueda proceder penalmente o aplicar la sanción del artículo 86 numeral 4 de la Constitución.
33. En escritos de 21 de diciembre de 2022 y 14 de agosto de 2023, el gerente general de la EMPT-SD informó que, dentro del proceso 2, se revocó la sentencia de 16 de diciembre de 2021.

4.3. Argumentos de Comprovtsa S.A.

34. En escrito de 16 de abril de 2024, Comprovtsa S.A. realiza un recuento de las actuaciones del proceso 1 y señala que, en el auto de archivo dictado, el juez ejecutor “se limita a declarar cumplida la sentencia con la presentación de informe de oferta y necesidad de la transportación del cantón Santo Domingo, sin que realmente se haya verificado que no se cumplió con cada uno de los puntos ordenados”. Explica que la EPMT-SD no dictó una resolución a través de la cual haya dejado sin efecto el proceso de concesión de cupos a partir de la solicitud de COMPROVTSA S.A., pese a que se declaró su nulidad. Es decir, el juez ejecutor declaró el cumplimiento de la sentencia “sin tener pleno conocimiento que la sentencia emitida por el mismo no había sido cumplida a cabalidad”.

35. Explica que una vez declarado el cumplimiento de la sentencia, fue víctima de persecuciones por parte de los agentes civiles de tránsito. Sostiene que, en el auto de archivo, el juez ejecutor no se pronunció sobre “las medidas de reparación ordenadas en el auto de ampliación a su resolución, generando un vacío legal, agravando aún más la vulneración a nuestros derechos constitucionales que jamás cesó” y que no fue subsanada por el juez ejecutor.
36. Aduce que el juez ejecutor elevó el expediente a la Corte Constitucional “con las medidas de reparación que fueron ordenadas el 09 de junio de 2020”. En consecuencia, Comprovtsa S.A. estaba autorizada para prestar el servicio de transporte, no se podían retener sus vehículos ni sancionar a sus conductores hasta que la Corte Constitucional resuelva la consulta elevada. Sin embargo, menciona: “nos tocó guardar nuestras unidades después de haber prestado un servicio de calidad a la ciudadanía de Santo Domingo por más de un año”.
37. Concluye que la EPMT-SD no cumplió la sentencia de 09 de junio de 2020 de forma integral al haber retenido sus unidades de transporte, sancionado a sus conductores y al haber omitido la emisión de un acto administrativo mediante el cual se deje sin efecto el proceso de concesión de cupos a partir de su solicitud.
38. Solicita que “al momento de resolver se considere que por más de cuatro años hemos sido víctimas de un trato discriminatorio por parte de la entidad accionada, sin que se nos haya reparado el daño causado” y “se disponga a la entidad accionada repare de manera integral nuestros derechos constitucionales”.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

39. Dentro de la presente causa se han planteado dos demandas. La primera demanda fue presentada por el juez ejecutor del proceso 1, quien solicita a esta Corte dirimir una presunta antinomia jurisdiccional entre las sentencias dictadas en primera instancia dentro de los procesos 1 y 2. La segunda demanda fue presentada por la EPMT-SD, entidad que alega la existencia de una ejecución defectuosa respecto de la sentencia de 09 de junio de 2020, dictada dentro del proceso 1.
40. Sobre la primera demanda, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Existe una antinomia jurisdiccional entre la sentencia de 09 de junio de 2020 emitida dentro del proceso 1 y la sentencia de 16 de diciembre de 2021 emitida dentro del proceso 2?**
41. Ahora bien, una vez resuelto el mencionado problema jurídico, solo si esta Corte determina que no existe una antinomia jurisdiccional o que, aun existiendo una,

subsisten las medidas de reparación dictadas en la sentencia de 09 de junio de 2020, se resolverá respecto de la segunda demanda. Para el efecto, corresponde empezar por determinar si esta cumple con los requisitos para el planteamiento de una acción de incumplimiento, lo cual se resolverá a través del siguiente problema jurídico: **¿Se cumplieron los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento presentada por parte de la EPMT-SD?**

42. De ser afirmativa la respuesta al problema jurídico anterior, esta Corte procederá a absolver el cargo relativo a una defectuosa ejecución de la sentencia, a través del siguiente problema jurídico: **¿Existió una defectuosa ejecución de las medidas de reparación dictadas en la sentencia de 09 de junio de 2020 emitida dentro del proceso 1?**

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. Primer problema jurídico: ¿Existe una antinomia jurisdiccional entre la sentencia de 09 de junio de 2020 emitida dentro del proceso 1 y la sentencia de 16 de diciembre de 2021 emitida dentro del proceso 2?

43. De acuerdo a lo establecido en la sentencia 001-10-PJO-CC, ante la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de un precedente constitucional en la materia que impida la ejecución de las mismas, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, se constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y, en caso de ser necesario, dirimir el conflicto suscitado.¹³
44. En el caso concreto, de acuerdo al juez executor del proceso 1 existiría contradicción entre lo decidido en: (i) la sentencia de 09 de junio de 2020 que ordenó la elaboración de un informe de necesidades de oferta y demanda del transporte comercial en el cantón Santo Domingo y (ii) la sentencia de 16 de diciembre de 2021 que declaró la nulidad del informe EPMT-SD-GTRANSP-2020-057-1 sobre el estudio de oferta y demanda del transporte comercial 2020, elaborado en cumplimiento de la sentencia de 09 de junio de 2020.
45. Al respecto, de la revisión de los recaudos procesales y de lo alegado por la EPMT-SD, esta Corte constata que, el 30 de junio de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de Los Tsáchilas revocó la sentencia de 16 de diciembre de 2021 y dejó sin efecto las medidas de reparación en ella ordenadas. En consecuencia, a día de hoy, la sentencia de 16 de diciembre de 2021,

¹³ CCE, sentencia 001-10-PJO-CC, caso 0999-09-JP, 22 de diciembre de 2010, párr. 51.

dictada dentro del proceso 2 y respecto de la cual se alega que existiría una contradicción, dejó de existir en el plano jurídico y no genera efectos ulteriores.¹⁴

46. En consecuencia, de lo evidenciado, esta Corte determina que, a la presente fecha, no existe una contradicción entre las sentencias constitucionales bajo análisis y la acción deviene en improcedente.
47. Finalmente, cabe recordar a los jueces ejecutores que *la ejecutoria* de las decisiones en supuesta contradicción es un presupuesto fundamental para la resolución de antinomias jurisdiccionales. Esto, puesto que si una de las decisiones que forma parte del conflicto no está en firme, no sería susceptible de provocar una antinomia real y definitiva tomando en cuenta que una decisión que no está ejecutoriada puede ser modificada en el futuro, haciendo que la presunta contradicción desaparezca, como sucedió en el presente caso.¹⁵
48. Como fue anunciado, dado que se ha constatado la inexistencia de una antinomia jurisdiccional, se proseguirá con el análisis y se dará respuesta al segundo problema jurídico planteado.

6.2. Segundo problema jurídico: ¿Se cumplieron los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento presentada por parte de la EPMT-SD?

49. En primer lugar, como ha establecido esta Corte, la acción de incumplimiento no puede ser utilizada por la persona obligada como un mecanismo para evitar dar cumplimiento a una sentencia constitucional.¹⁶ En el presente caso, la EPMT-SD —como obligada a cumplir la sentencia de 09 de junio de 2020 y su auto de ampliación— solicitó que se declare una defectuosa ejecución dado que “el Juez pretende ejecutar algo que ya no se encuentra vigente” al mantener subsistentes medidas de reparación pese al cumplimiento integral de la sentencia y al archivo del proceso. De modo que, al no evidenciarse que la EPMT-SD pretenda evitar el cumplimiento del fallo en cuestión, su pretensión es susceptible de ser resuelta a través de esta acción de incumplimiento.
50. Ahora, según consta en el expediente, la presente acción de incumplimiento fue presentada de forma directa ante la Corte Constitucional por la EPMT-SD, quien se considera afectada por una supuesta defectuosa ejecución de la sentencia de 09 de junio de 2020.

¹⁴ CCE, sentencia 80-20-IS/24, 24 de enero de 2024, párr. 34.

¹⁵ CCE, sentencia 34-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 15.

¹⁶ CCE, sentencias 137-22-IS/24, 11 de abril de 2024, párr. 24 y 64-22-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr. 26.

51. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento se encuentran previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).¹⁷
52. Conforme señaló esta Corte en la sentencia 103-21-IS/22, las mencionadas normas establecen requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento a fin de evitar que sea utilizada como un mecanismo de superposición o reemplazo de la ejecución de decisiones constitucionales por parte de los juzgadores de instancia que conocieron la garantía jurisdiccional. Por lo que, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir competencias respecto de la ejecución a través de una acción de incumplimiento.
53. Ahora bien, de conformidad con la sentencia 98-21-IS/24, los requisitos que se deben justificar para que el obligado, como persona afectada, pueda plantear una acción de incumplimiento, directamente, ante la Corte Constitucional son:
- 53.1. Plantear la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia:**
El afectado y obligado por la sentencia debe plantear, ante el juez de ejecución, la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia constitucional.
- 53.2. Requerimiento:** La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
- 53.3. Plazo razonable:** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial resuelva la alegación de defectuosa ejecución o imposibilidad de ejecutar la sentencia constitucional.
- 53.4. Negativa expresa o tácita del juez ejecutor:** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: **(i)** negado el requerimiento o **(ii)** incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.¹⁸

¹⁷ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren, en su orden, a la presentación de la acción de incumplimiento iniciada por quien se siente afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente, y a la presentación a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

¹⁸ CCE, sentencia 98-21-IS/24, 13 de junio de 2024, párr. 54.

54. Respecto del **primer requisito**, en escritos de 11 y 26 de noviembre de 2021, la EPMT-SD alegó ante el juez ejecutor que el auto de archivo de la causa estaba ejecutoriado, razón por la cual le correspondía rechazar los pedidos de cumplimiento de Comprovtsa S.A. y abstenerse de realizar nuevos pronunciamientos (párrs. 5 y 7 *ut supra*). Asimismo, el 30 de noviembre de 2021, solicitó la revocatoria del auto de 26 de noviembre de 2021 alegando la improcedencia de la orden de suspensión de todo acto administrativo de EPMT-SD (párr. 8 *ut supra*).¹⁹ De modo que, el requisito se da por cumplido.
55. En relación al **segundo requisito**, el 18 de febrero de 2022, la EPMT-SD alegó la existencia de un defectuoso cumplimiento de la sentencia de 09 de junio de 2020 y solicitó al juez ejecutor remitir un informe a esta Corte “argumentando sobre las razones del cumplimiento defectuoso del fallo” (párr. 9 *ut supra*). Ahora, si bien la EPMT-SD no solicitó, expresamente, la remisión del expediente, esta Magistratura estima que no es posible exigir dicho requisito para este caso concreto, pues conforme se desprende de los antecedentes procesales, producto de la primera demanda presentada dentro de esta causa, el 22 de noviembre de 2021 el juez ejecutor dispuso remitir el expediente del proceso 1 a la Corte Constitucional y el 25 de enero de 2022 el mismo fue recibido en esta Corte. Es decir, el expediente se encontraba en este Organismo previo a la presentación de la acción de incumplimiento de la EPMT-SD el 15 de marzo de 2022. De manera que también se entiende cumplido el segundo requisito.
56. En cuanto al **tercer requisito**, esta Corte constata que el último de los escritos en los que se planteó la defectuosa ejecución de la sentencia, referidos en el párrafo 54 *ut supra*, fue presentado el 30 de noviembre de 2021 sin que la EPMT-SD haya recibido contestación sobre lo alegado. Por lo que, transcurrió un plazo razonable para que la autoridad judicial se pronuncie sobre las alegaciones de defectuosa ejecución de la sentencia de 09 de junio de 2020 hasta el requerimiento de 18 de febrero de 2022.
57. Finalmente, en lo relativo al **cuarto requisito**, de los recaudos procesales no se observa que el juez ejecutor haya remitido el informe requerido por la EPMT-SD. De hecho, de forma posterior al requerimiento de 18 de febrero de 2022, solo se emitieron providencias en las que se corre traslado con escritos a las partes procesales, se ordena que pasen los autos para resolver y se establece que se emitirá un pronunciamiento en derecho cuando exista una resolución por parte de esta Magistratura.²⁰ En

¹⁹ Al respecto, la EPMT-SD señaló: “a través de una medida cautelar no se puede suspender las competencias que tiene una entidad pública, de forma general como lo ha hecho. [...] En definitiva, señor Juez, con esa orden implícitamente dice, la compañía COMPROVTSA S.A., es INMUNE frente a cualquier regulación o control por parte de la entidad accionada dentro del marco de sus competencias”.

²⁰ Unidad Judicial de Garantías Penal del cantón Santo Domingo, autos de 28 de marzo de 2023, 26 de octubre de 2023, 31 de octubre de 2023, 05 de enero de 2024 y 16 de enero de 2024.

consecuencia, el juez ejecutor no cumplió su obligación de remitir el informe previsto en el numeral 3 del artículo 164 de la LOGJCC en el término de cinco días.

58. Por lo expuesto, la EPMT-SD ha cumplido con lo previsto en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del RSPCCC, para la presentación de la acción de incumplimiento de sentencias, y corresponde que esta Corte analice la alegación de la presunta defectuosa ejecución de la sentencia de 09 de junio de 2020.

6.3. Tercer problema jurídico: ¿Existió una defectuosa ejecución de las medidas de reparación dictadas en la sentencia de 09 de junio de 2020 emitida dentro del proceso 1?

59. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional analizar si la sentencia de 09 de junio de 2020 y su auto de ampliación han sido cumplidos íntegramente o de forma defectuosa, conforme lo alegado por la EPMT-SD.
60. Este Organismo ha determinado que la defectuosa ejecución de la sentencia se configura cuando las medidas que se pretende ejecutar no coinciden con lo dispuesto en una sentencia constitucional, no se cumplen de la forma o modo en el que fueron ordenadas, o cuando las medidas han sido cumplidas parcial o aparentemente.²¹
61. En la sentencia de 09 de junio de 2020 y su auto de ampliación, el juez ejecutor ordenó las siguientes medidas de reparación:
- (i) declarar la nulidad del proceso administrativo de concesión de cupos iniciado por Comprovtsa S.A., a partir de la solicitud de 22 de febrero de 2019, y retrotraerlo hasta el momento de su ingreso, sin perjuicio de la presentación de una nueva solicitud por parte de Comprovtsa S.A.;
 - (ii) que, en el plazo de 120 días contados desde la emisión de la sentencia, la EPMT-SD retome el trámite de concesión de cupos a partir de la petición de Comprovtsa S.A.;
 - (iii) la devolución de los vehículos retenidos por motivos de la negativa de concesión de cupos a la compañía Comprovtsa S.A. que se encuentren en patios de revisión vehicular de la EPMT-SD;

²¹ CCE, sentencia 102-21-IS/24, 02 de mayo de 2024, párr. 36.

- (iv) que el personal técnico de la EPMT-SD elabore un nuevo informe de necesidades de oferta y demanda del transporte comercial en el cantón Santo Domingo;
 - (v) que la Superintendencia de Compañías mantenga la suspensión de cualquier proceso o trámite administrativo iniciado en contra de Comprovtsa S.A. “en tanto se lleva a trámite el proceso encargado a la Empresa Pública Municipal de Transporte”; y,
 - (vi) autorizar la prestación del servicio provisional de transporte solicitado por Comprovtsa S.A., mientras la EPMT-SD “realiza los trámite[s] inherentes a dar cumplimiento a la disposición de esta sentencia”.
62. De la revisión de los recaudos procesales, esta Corte verifica que las medidas de reparación primera, segunda, tercera y cuarta fueron cumplidas integralmente. Sobre la **primera medida**, la declaratoria de la nulidad del proceso administrativo de concesión de cupos y su devolución al momento de presentación de la solicitud, se ejecutaron con la notificación de la sentencia a las partes procesales. Conforme ha establecido esta Corte en reiteradas ocasiones, las disposiciones que involucran dejar sin efecto actos que vulneran derechos constitucionales y un consecuente mandato de retrotraer un proceso, se ejecutan de forma inmediata a partir de la notificación de la sentencia a las partes procesales.²² Por lo que, contrario a lo señalado por Comprovtsa S.A., no resultaban necesarias actuaciones posteriores de la EPMT-SD para confirmar su ejecución.
63. En relación con la **segunda medida**, se constata que la EPMT-SD dio trámite nuevamente a la petición de Comprovtsa S.A., mediante resolución EPMT-SD-GG-HFS-2020-050 de 07 de octubre de 2020, notificada el 08 de octubre de 2020, dentro del plazo de 120 días contados desde la emisión de la sentencia de 09 de junio de 2020, notificada en la misma fecha.²³ Por tanto, la EPMT-SD dio cumplimiento a la medida de retomar el trámite de concesión de cupos a partir de la petición de Comprovtsa S.A. dentro del plazo establecido en la sentencia.
64. Respecto de la **tercera medida**, en el informe de seguimiento de la Defensoría del Pueblo, de 26 de febrero de 2021, consta que se realizó una visita *in situ* el 10 de febrero de 2021 en la cual se verificó que no constaban vehículos de Comprovtsa S.A.

²² CCE, sentencias 39-16-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 33; 35-15-IS/20, 19 de agosto de 2020, párr. 27; y, 39-14-IS/20, 06 de febrero de 2020, párr. 20.

²³ A través de la mencionada resolución, la EPMT-SD resolvió “[n]egar el pedido de cupos solicitado por el [...] Gerente de la compañía COMPROV TSA S.A., mediante oficio s/n de 22 de febrero de 2019”. Unidad Judicial de Garantías Penal del cantón Santo Domingo, fojas 860-863.

en el patio de retención vehicular de la EPMT-SD²⁴ y no existen elementos que hagan a esta Corte pensar que los vehículos no fueron devueltos. Con relación a la **cuarta medida**, de fojas 864-893 vta. del expediente se constata que la EPMT-SD elaboró un nuevo estudio de necesidades de oferta y demanda del transporte comercial en el cantón Santo Domingo mediante informe EPMT-SD-GTRANSP-2020-057-I de 21 de septiembre de 2020, suscrito por la gerente de transporte (e) y especialista de tránsito y transporte de la EPMT-SD.²⁵ Este concluyó que “no es necesario el incremento de permisos de operación, por lo tanto se mantiene la flota hasta el año 2025”.²⁶

65. En lo relativo a las **medidas de reparación quinta y sexta**, de su lectura, esta Corte verifica que fueron dictadas de forma provisional mientras se daba cumplimiento al resto de medidas dispuestas en la sentencia de 09 de junio de 2020. En este caso, se ha verificado el cumplimiento integral de la primera, segunda, tercera y cuarta medida de reparación ordenadas. Por tanto, las medidas provisionales ya no eran necesarias para asegurar los derechos de Comprovtsa S.A. que, potencialmente, podían ser afectados mientras se ejecutaban otras medidas de reparación.²⁷
66. De suerte que, ante el cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de 09 de junio de 2020, el juez ejecutor declaró el archivo del proceso el 26 de agosto de 2021.
67. Ahora, la EPMT-SD alega que existió una defectuosa ejecución de la sentencia de 09 de junio de 2020 después de que el juez ejecutor declaró su cumplimiento y archivó el proceso. Esto, dado que habría emitido providencias pese a que el proceso estaba archivado y pese a que el expediente había sido remitido a la Corte Constitucional. A

²⁴ De acuerdo al informe, se “verific[ó] que en el patio de retención vehicular de la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo no se observa ningún vehículo perteneciente a la Compañía COMPROVTSA S.A.” y que los vehículos que habían sido retenidos fueron devueltos a sus propietarios “sin generar multa”. Unidad Judicial de Garantías Penal del cantón Santo Domingo, fojas 974-979 vta.

²⁵ En escrito de 11 de marzo de 2021, la EPMT-SD informó que el equipo de trabajo para la realización del informe estuvo conformado por una arquitecta especialista de consultoría y magister en ingeniería en transporte, una ingeniera en gestión gerencial con mención en administración, una ingeniera en administración de empresas, una tecnóloga en planificación y gestión en transporte terrestre y una egresada en derecho.

²⁶ Adicionalmente, esta Magistratura observa que, aun cuando en el proceso 2 la sentencia de 16 de diciembre de 2021 declaró la nulidad del informe EPMT-SD-GTRANSP-2020-057-I, dicho fallo fue revocado en sentencia de 30 de junio de 2022 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de Los Tsáchilas. De suerte que, el informe elaborado no ha sido dejado sin efecto.

²⁷ El 28 de diciembre de 2020, la Superintendencia de Compañías solicitó al juez ejecutor “informar el estado actual de la [quinta] medida constitucional dispuesta dentro de esta causa, en razón de haber fenecido el plazo otorgado para la realización de un trámite administrativo que, siendo ajeno a las competencias de esta Superintendencia, limita las labores para las cuales se encuentra constitucional y legalmente facultada respecto de la compañía [...] COMPROVTSA S.A.”, lo cual da cuenta de que se estaba cumpliendo, y del informe de seguimiento de la Defensoría del Pueblo de 26 de febrero de 2021 se desprende que “no han existido operativos para obstaculizar el trabajo de las unidades pertenecientes a la empresa COMPROVTSA S.A.”. Además, no existen elementos que hagan pensar que las medidas referidas fueron incumplidas.

su criterio, en las providencias posteriores, particularmente en el auto de 26 de noviembre de 2021, se dictaron medidas cautelares que no guardaban relación con lo ordenado en sentencia y que afectaban tanto a los funcionarios de la EPMT-SD como a las competencias de la entidad, como la suspensión de los actos administrativos dictados por la EPMT-SD.

68. De acuerdo a Comprovtsa S.A., el juez ejecutor elevó el expediente a la Corte Constitucional “con las medidas de reparación que fueron ordenadas el 09 de junio de 2020”. En función de aquello, estima que estaba autorizada para prestar el servicio de transporte y no se podían retener sus vehículos ni sancionar a sus conductores hasta que la Corte Constitucional resuelva el pedido elevado por el juez ejecutor. Alega que, a pesar de estar habilitada para circular, fue objeto de persecución por parte de la EPMT-SD.
69. Al respecto, se verifica que, en auto de 22 de noviembre de 2021, el juez ejecutor ordenó que el expediente del proceso 1 sea remitido a la Corte Constitucional a fin de que este Organismo se pronuncie sobre una presunta antinomia jurisdiccional. Dentro de la providencia, el juez ejecutor estableció:

conforme obra del proceso se evidencia la existencia de dos sentencias constitucionales que han resuelto el mismo objeto materia de la presente acción, con el objeto de no violentar derechos constitucionales o generar la limitación del ejercicio de derechos fundamentales, que en este caso se vuelven susceptibles de vulneración, **con las medidas de reparación que fueron emitidas en fallo de nueve de junio del año 2020**, corresponde entonces al suscrito remitir el expediente a la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, para que conozca y dirima el conflicto suscitado (sic) (énfasis añadido).

70. En escrito de 24 de noviembre de 2021, Comprovtsa S.A. alegó el incumplimiento de la sexta medida de reparación (relativa a la autorización de la prestación del servicio provisional de transporte) que, estima, estaría vigente en razón de que en el auto de 22 de noviembre de 2021 consta que “persist[en] las medias (sic) de protección ordenadas dentro de la presente causa con fecha 09 de junio de 2020”. Respecto del incumplimiento, manifestó que un agente de tránsito de la EPMT-SD citó con una boleta a uno de sus conductores y retuvo su vehículo.
71. En respuesta, el juez ejecutor dictó el auto de 26 de noviembre de 2021, a través del cual ordenó “la suspensión Inmediata de todo Acto Administrativo de la Institución Accionada hasta que la [Corte Constitucional resuelva la antinomia puesta en su conocimiento] [...], esto con el objetivo de no lesionar derechos fundamentales del accionante y accionado que pudieran generar procesos constitucionales posteriores”. Asimismo, ofició: (i) a la Fiscalía a fin de que inicie una investigación por el delito de incumplimiento de orden legítima de autoridad competente por el presunto

incumplimiento de las medidas de reparación de la sentencia de 09 de junio del 2020; y, (ii) tanto a la EPMT-SD como al agente de tránsito que habría emitido la boleta de citación el 24 de noviembre de 2021 a fin de obtener información respecto de la estructura organizacional de la entidad pública, la identificación de la persona a cargo de los agentes de tránsito, la identificación de la persona que ordenó “la retención de vehículos e (sic) emisión de boletas con sanciones para [...] COMPROVTSA S.A.” y, copias del acto con el cual se ordenaron los respectivos operativos. A pesar de que la EPMT-SD solicitó la revocatoria del auto referido, de los recaudos procesales no se evidencia que haya recibido respuesta.²⁸

72. Los días 30 de noviembre, 02, 08 y 10 de diciembre de 2021, Comprovtsa S.A. informó al juez ejecutor que agentes de tránsito de la EPMT-SD emitieron veinte boletas de citación adicionales contra sus conductores y retuvieron sus vehículos.²⁹
73. En auto de 14 de diciembre de 2021, el juez ejecutor aclaró que “la suspensión de todo acto administrativo [dispuesto en auto de 26 de noviembre de 2021] se refiere a todo acto relacionado con el presente proceso y específicamente con relación al informe de factibilidad que en este proceso fue dispuesto”, en tanto debe “precautelar” el cumplimiento de las resoluciones constitucionales. El 17 de febrero de 2022, el juez ejecutor ordenó a la EPMT-SD “acatar la Resolución de fecha 26 de noviembre de 2021 con respecto a la no ejecución de actos administrativos relacionados con el estudio de factibilidad”.
74. Con estos antecedentes, se observa que surgió controversia acerca de la adecuada ejecución de la sentencia de 09 de junio de 2020 a partir de la decisión de elevar el expediente a la Corte Constitucional “con las medidas de reparación que fueron emitidas en fallo de nueve de junio del año 2020” y se agudizó con la decisión de suspender actos administrativos de la EPMT-SD. Mientras la EPMT-SD consideró que el proceso ya había sido archivado y no correspondía ejecutar acciones posteriores, el juez ejecutor fundamentó su decisión de reactivar y continuar ejecutando el fallo en la necesidad de evitar afectaciones de derechos y hacer cumplir su sentencia ante la declaratoria de nulidad del informe EPMT-SD-GTRANSP-2020-057-I —cuya elaboración ordenó— dentro del proceso 2.

²⁸ En auto de 14 de diciembre de 2021, el juez ejecutor corrió traslado con el pedido de revocatoria a la contraparte.

²⁹ A fojas 32-35, 47, 54, 60-62, 68-71 del expediente constan copias de las boletas de citación emitidas por el presunto cometimiento de la infracción de tránsito tipificada en el artículo 386 inciso tercero numeral 1 del Código Orgánico Integral Penal: “La o el conductor que transporte pasajeros o bienes, sin contar con el título habilitante correspondiente, la autorización de frecuencia o que realice un servicio diferente para el que fue autorizado”.

75. Aun cuando esta Corte reconoce que la existencia de un auto de archivo no impide *per se* que el juez ejecutor pueda reabrir un proceso y realizar una nueva verificación del cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas, aquello solo puede darse ante la existencia de un acto ulterior que afecte el cumplimiento de una decisión constitucional. En este caso, no se evidencia que haya existido un acto ulterior que justifique la reapertura de la ejecución del proceso 1 en perjuicio de la EPMT-SD.
76. De acuerdo a la jurisprudencia constitucional, el acto ulterior es “una actuación posterior a la ejecución de la decisión judicial, que tiene como fin defraudar el real cumplimiento de una sentencia constitucional”.³⁰ De lo anterior, resulta claro que la medida de reparación dictada en el proceso 2, que declaró la nulidad del nuevo informe de necesidades de oferta y demanda, no puede ser considerada como un acto ulterior que afectó la ejecución del proceso 1. Esto, debido a que la reparación por afectación de derechos dispuesta en la sentencia del proceso 1 ya había sido cumplida y el nuevo informe determinó que no existía una necesidad de ampliación de la flota de taxis para el cantón Santo Domingo. La presentación por parte de terceros, ajenos al proceso, de una acción de protección que tuvo como resultado su declaratoria de nulidad, no implicó una actuación dirigida a burlar el cumplimiento de la sentencia de 09 de junio de 2020 ni generó una afectación directa para los beneficiarios del proceso 1, más aún tomando en consideración que la decisión que declaró la nulidad no era firme y fue revocada posteriormente.
77. Adicionalmente, como ya quedó establecido, si el juez ejecutor del proceso 1 tenía dudas sobre una posible antinomia que afectaba la ejecución de su sentencia, debía esperar a que la sentencia de primera instancia dictada en el proceso 2 sea definitiva y, luego, remitir el expediente a la Corte Constitucional para su resolución.³¹
78. Finalmente, es menester tomar en consideración que esta Corte ha determinado que “debe existir un equilibrio entre el daño causado y las medidas a adoptarse, pues el fin de la misma no es la mejora o el enriquecimiento del beneficiario, sino únicamente la reparación integral del derecho constitucional vulnerado”.³² En este caso, pese a que la sentencia se había cumplido y que el nuevo informe negó la necesidad de otorgar nuevos cupos, el juez ejecutor revivió las medidas de reparación de 09 de junio de 2020 debido a la declaratoria de nulidad del nuevo informe en el proceso 2 y le otorgó

³⁰ CCE, sentencia 13-20-IS/23, 12 de julio de 2023, párr. 35.

³¹ CCE, sentencia 34-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 15: “un presupuesto fundamental para la resolución de antinomias jurisdiccionales es la verificación de que las decisiones en supuesta colisión se encuentren ejecutoriadas. Pues, independientemente de la compatibilidad o no de su contenido, si una de las decisiones que forman parte del conflicto no se encuentra en firme, esta no sería susceptible de provocar una antinomia real y definitiva entre sentencias. Pues, lo que no se encuentra ejecutoriado puede ser modificado en el futuro, abriendo la posibilidad de que la contradicción entre sentencias desaparezca”.

³² CCE, sentencia 012-15-SIS-CC, caso 0029-11-IS, 18 de marzo del 2015, pág. 10.

nuevamente la posibilidad a Comprovsta S.A. para que sus unidades circulen por casi dos años sin autorización y sin que exista justificación para ello. Lo anterior provocó que la EPMT-SD no pueda ejercer sus competencias en materia de tránsito y que varios funcionarios de la institución se enfrenten a procesos penales a pesar de haber dado cumplimiento a la sentencia de 09 de junio de 2020. Por consiguiente, la reactivación de la sexta medida de reparación afectó la naturaleza y finalidad de la reparación integral, así como los derechos y atribuciones del obligado y privilegió y benefició a Comprovsta S.A. injustificadamente.

79. En consecuencia, al verificarse una ejecución defectuosa por parte del juez ejecutor corresponde dejar sin efecto todas las medidas ordenadas por este con posterioridad al auto de archivo de 26 de agosto de 2021, por no coincidir con lo ordenado en la sentencia de 09 de junio de 2020, y, ante el cumplimiento integral de la misma, se declara el archivo del proceso de origen.
80. Adicionalmente, esta Magistratura llama la atención al juez ejecutor por haber reabierto la ejecución del proceso 1 a pesar de que la sentencia dictada en el mismo fue cumplida integralmente y haber ordenado la subsistencia de las medidas de reparación dictadas en su momento, sin fundamento legal.
81. Finalmente, dentro de su demanda, la EPMT-SD solicitó que esta Corte realice una declaración jurisdiccional previa por error inexcusable o manifiesta negligencia. Al respecto, si bien esta Corte no considera procedente realizarlo toda vez que el juez ejecutor ya no ejerce funciones y se han realizado declaratorias jurisdiccionales previas respecto de sus actuaciones,³³ en función de lo dispuesto en el artículo 163 de la LOGJCC, corresponde notificar con la presente decisión judicial al Consejo de la Judicatura y a la Fiscalía General del Estado a fin de que conozcan sobre su conducta en el presente caso.³⁴

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:

³³ Dentro de la sentencia 12-23-JC/24, esta Corte realizó la declaratoria jurisdiccional previa respecto de la conducta del antes juez Emerson Curipallo Ulloa dentro del proceso 23281-2022-05925, al haber incurrido en dolo.

³⁴ LOGJCC, art. 163.- “[...] Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. Si la Corte Constitucional apreciara indicios de responsabilidad penal o disciplinaria en la jueza o juez que incumple, deberá poner en conocimiento del hecho a la Fiscalía o al Consejo de la Judicatura, según corresponda”.

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento presentada por el antes juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, Emerson Curipallo Ulloa.
2. **Aceptar** la acción de incumplimiento presentada por la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo.
3. **Declarar el cumplimiento defectuoso** de la sentencia de 09 de junio de 2020 y su auto de ampliación por parte del entonces juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, Emerson Curipallo Ulloa.
4. **Dejar sin efecto** todas las medidas ordenadas por el juez ejecutor que fueron dictadas con posterioridad al auto de archivo de 26 de agosto de 2021 y **archivar** el proceso de origen.
5. **Llamar la atención** al entonces juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, Emerson Curipallo Ulloa.
6. **Notificar** con el contenido de la presente sentencia al Consejo de la Judicatura y a la Fiscalía General del Estado a fin de que, en el marco de sus atribuciones, procedan según corresponda respecto de la conducta identificada en esta sentencia del entonces juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, Emerson Curipallo Ulloa, dentro del caso 23281-2019-03534.
7. **Disponer** la devolución de los expedientes a los juzgados de origen.
8. 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 jueves 04 de julio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1322IS-6ef73



Caso Nro. 13-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves once de julio 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 91-23-IS/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 27 de junio de 2024

CASO 91-23-IS

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

SENTENCIA 91-21-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve desestimar la acción de incumplimiento de la sentencia de acción de hábeas corpus presentada por Franklin Wenseslao Tutaxi Chango en contra del SNAI. Tras el análisis se concluye que la acción de incumplimiento presentada no cumplió con el primer y segundo requisito necesarios para presentar la acción directamente a la Corte Constitucional. Es decir, i) promover el cumplimiento de la sentencia y ii) solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.

1. Antecedentes procesales

1.1. De la acción de hábeas corpus

1. El 30 de octubre de 2018, Franklin Wenseslao Tutaxi Chango (“**accionante**”) presentó una acción de hábeas corpus en contra del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (“**SNAI**”). En su demanda manifestó que padece cáncer prostático por lo que su tratamiento médico lo recibe en el Hospital Eugenio Espejo de la ciudad de Quito y que su reclusión le impediría recibir dicho tratamiento. Por ende, solicitó que se ordene de forma inmediata su atención médica en la referida casa de salud.¹ Este proceso fue signado con el número 15111-2018-00008.
2. La Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo (“**Tribunal de primera instancia**”), en sentencia de 6 de noviembre de 2018, aceptó la acción de hábeas corpus y ordenó las medidas de reparación detalladas en el párrafo 10 *infra*.² Esta decisión fue apelada por el accionante. El 29 de noviembre de 2018 la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia (“**Tribunal de apelación**”), rechazó

¹ En su demanda señaló que mediante sentencia condenatoria dictada en el juicio penal 16241-2011-0102 habría sido condenado a dieciséis años de reclusión mayor especial por el delito de violación. Por lo que, el 18 de septiembre de 2018 habría sido detenido.

² La sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Napo fue ratificada por la Corte Constitucional en la sentencia de revisión 209-15-JH/19 y acumulado, de 12 de noviembre de 2019. Esta decisión estableció reglas jurisprudenciales relativas al derecho a la salud en contexto de privación de libertad y desarrolló el alcance de la garantía jurisdiccional de hábeas corpus como mecanismo para corregir situaciones que atenten contra su ejercicio.

el recurso de apelación planteado por el accionante. Asimismo, el 10 de diciembre de 2018 resolvió negar el recurso de aclaración y ampliación interpuesto por el accionante.

1.2. De la etapa de ejecución ante la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo.

3. El 07 y 10 de enero de 2019, el Tribunal de primera instancia recibió el proceso remitido desde el Tribunal de apelación y dispuso que esta circunstancia se ponga en conocimiento de las partes.
4. Con el propósito de cumplir con la sentencia constitucional, mediante oficio MSP-CZ9-HEEE-2019-0170-O de 28 de enero de 2019, presentado el 04 de febrero de 2019, el Hospital de Especialidades Eugenio Espejo remitió al Tribunal de primera instancia el historial médico del accionante e informó que se le agendaron citas médicas para el día 31 de enero de 2019 a las 8h00 y 12h00.
5. El 13 de febrero de 2019, el Tribunal de primera instancia agregó la documentación e información recibida al expediente y la puso en conocimiento de las partes procesales.

1.3. Del proceso de incumplimiento de sentencia ante la Corte Constitucional

6. El 13 de julio de 2023, el accionante presentó directamente en la Corte Constitucional una acción de incumplimiento de la sentencia de 6 de noviembre de 2018 dictada por el Tribunal de primera instancia y confirmada en apelación.
7. En virtud del sorteo realizado en la misma fecha, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado. En auto ordenó que el Tribunal de primera instancia remita el expediente íntegro de la causa y un informe de descargo debidamente motivado. Además, ordenó que el SNAI remita un informe de descargo debidamente motivado, sobre los argumentos en los que se fundamentaba la demanda de incumplimiento.
8. El 06 de febrero de 2024, las juezas de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo, Mercedes Almeida Villacrés y Bella Narcisa del Pilar Abata Reinoso, presentaron su informe de descargo.³ Mientras que el SNAI, hasta la fecha de emisión de esta sentencia, no ha presentado el informe requerido.

³ Según el informe, Jhon Rafael Álava Martínez que fue parte del Tribunal de primera instancia, ya no ocuparía el cargo de juez.

2. Competencia

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

3. Sentencia cuyo cumplimiento se solicita

10. La sentencia de 6 de noviembre de 2018 en la que la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo, aceptó la acción de hábeas corpus y ordenó:

6.2.- Disponer que de forma inmediata, se remita atento oficio al Director del Hospital Eugenio Espejo de la ciudad de Quito, a fin de que remita al Juez de Garantías Penitenciarias quien hace el control del cumplimiento de la pena, y a la Directora del Centro de Rehabilitación Social de Archidona, copias certificadas del historial médico del ciudadano Franklin Wenseslao Tutaxi Chango, esto a fin de que, con la colaboración de los galenos del Ministerio de Salud que hacen el control médico de los internos de dicho Centro de Rehabilitación, tengan conocimiento de la condición de salud del privado de la libertad; debiendo llevar especial atención del paciente y un control exhaustivo del progreso de sus enfermedades, de manera especial respecto del cáncer y diabetes que adolece; de igual forma, los médicos quienes atiendan al ciudadano Franklin Wenseslao Tutaxi Chango, están en la obligación de emitir y entregar informes médicos periódicos cada mes, a la Directora del Centro de Rehabilitación Social de Archidona o del lugar en el cual se encuentre privado de su libertad, funcionaria quien remitirá cada tres meses dichos informes, al Juez de Garantías Penitenciarias para el control de los requerimientos de atención médica, los cuales podrían variar y dependerán de la evolución de su condición médica mientras se encuentre cumpliendo la pena en dicho centro, quedando a criterio del juzgador de primera instancia el que pueda variar la asistencia médica, siempre precautelando el derecho a la salud del privado de la libertad. 6.3.- Disponer que mediante atento oficio dirigido al Hospital Eugenio Espejo de la ciudad de Quito, dicha casa de salud en un plazo no mayor a 15 días contados a partir de la ejecución de esta sentencia, en coordinación con el Ministerio de Salud de ser necesario, y con el o los médicos que se encuentran a cargo de la atención médica del ciudadano Franklin Wenseslao Tutaxi Chango, entreguen un cronograma semestral de atención, en el cual se establezca las fechas en las cuales debe acudir Franklin Wenseslao Tutaxi Chango a la casa de salud a recibir el respectivo tratamiento médico de las enfermedades que adolece, de manera prioritaria del cáncer y diabetes; cronograma que será puesto en conocimiento tanto del Juez de Garantías Penitenciarias quien realiza el control del cumplimiento de la pena, así como de la Directora del Centro de Rehabilitación Social del cantón Archidona, ésta última, quien deberá, de forma obligatoria, coordinar con las autoridades pertinentes, incluso de ser necesario con la Policía Nacional como apoyo en la seguridad, a fin de que el privado de la libertad pueda acudir a todas y cada una de las citas médicas programadas por el Hospital Eugenio Espejo, o a su vez de ser el caso, en la casa de salud donde vaya a ser atendido en razón de la enfermedad catastrófica que sufre [...] 6.4.- Por ser que, ha transcurrido más de un mes sin que el privado de la libertad haya recibido tratamiento alguno del cáncer que padece, este Tribunal dispone que de forma inmediata y en un plazo

no mayor a 5 días, la Directora del Centro de Rehabilitación de Archidona, en coordinación con el Ministerio de Salud de los cantones Archidona o Tena indistintamente a criterio de dicha funcionaria, programen una cita médica de emergencia con la Dirección del Hospital Eugenio Espejo de la ciudad de Quito [...].

11. Luego, el Tribunal de apelación rechazó el recurso de apelación presentado por el accionante y confirmó la sentencia de primera instancia.⁴

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la acción de incumplimiento presentadas por Franklin Wenseslao Tutaxi Chango.

12. En la acción de incumplimiento presentada el 13 de julio de 2023 directamente a la Corte Constitucional, el accionante sostiene que:
13. Es un adulto mayor que padecería de cáncer de próstata, diabetes, insuficiencia cardíaca, hipertensión arterial y gastritis crónica, lo que le ha producido el 58 % de situación de discapacidad. Sin embargo, por encontrarse privado de su libertad no habría podido realizarse el tratamiento médico correspondiente en el Hospital de Especialidades Eugenio Espejo.
14. El SNAI no habría cumplido la sentencia constitucional porque al accionante no se le habría realizado ningún examen médico ni tratamiento alguno para el cáncer de próstata que padece.
15. Ante el mencionado incumplimiento habría presentado una nueva acción de hábeas corpus (juicio 18282-2023-00988) que habría sido desestimada.
16. Sostiene que se encontraría privado de su libertad en el Centro de Rehabilitación Geriátrico de Ambato. Por lo que, al tratarse de una persona que se encuentra en un estado de triple vulnerabilidad al padecer una enfermedad catastrófica, ser un adulto mayor y estar privado de su libertad, se debería ordenar que la pena sea cumplida mediante arresto domiciliario.
17. Finalmente, solicita se declare el incumplimiento de la sentencia constitucional.

⁴ En el recurso de apelación, el accionante solicitó como pretensión que se sustituya el cumplimiento de la pena por arresto domiciliario.

4.2. Informe presentado por las juezas de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo.

18. Las juezas del Tribunal de primera instancia, en el informe motivado remitido a esta Corte, expusieron un resumen de la sustanciación de la causa y de la sentencia constitucional. Además, señalaron que no habrían conocido sobre el posible incumplimiento de la sentencia sino hasta la presentación de la acción de incumplimiento.

5. Consideraciones previas

19. 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.⁵ Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.
20. En el presente caso, la acción de incumplimiento la presentó Franklin Wenseslao Tutaxi Chango directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones.
21. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).⁶

⁵ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”. CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 20.

⁶ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren, en su orden, a la presentación de la acción de incumplimiento iniciada por quien se siente afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente, y a la presentación a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

- 22.** Conforme a estas normas, la persona afectada debe solicitar al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.⁷
- 23.** Estos requisitos responden a que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales es deber de las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.⁸ En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.⁹
- 24.** En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:
- [E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.¹⁰
- 25.** A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:¹¹
- 25.1** Impulso: La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.
- 25.2** Requerimiento: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional;

⁷ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

⁸ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.

⁹ CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

¹⁰ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

¹¹ CCE, sentencia 133-22-IS/24, de 28 de febrero de 2024, párr. 31

- 25.3** Plazo razonable: El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión;
- 25.4** Negativa expresa o tácita del juez ejecutor: La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 26.** Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.¹²
- 27.** Dicho lo anterior, previamente a emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto, se observa que Franklin Wenseslao Tutaxi Chango planteó la acción de incumplimiento ante esta Corte el 13 de julio de 2023. Sin embargo, conforme los antecedentes detallados en la sección 1.2, el accionante no promovió el cumplimiento de la sentencia ante el Tribunal de ejecución. Tampoco se constata que haya requerido la remisión del expediente previo a presentar directamente la acción de incumplimiento ante esta Magistratura. Menos aún se verifica que el Tribunal de ejecución se haya negado o no haya cumplido oportunamente con su deber de remitir el expediente y el informe a la Corte.
- 28.** En consideración a lo señalado en el párrafo previo, se concluye que la acción de incumplimiento presentada por Franklin Wenseslao Tutaxi Chango incumple los requisitos expuestos en los párrafos 25.1 y 25.2 *supra*, por lo que esta Magistratura se ve impedida de pronunciarse sobre el fondo del caso.¹³ En consecuencia, la acción de incumplimiento debe ser desestimada. No obstante lo anterior, esta Corte recalca que, según el artículo 21 de la LOGJCC, la jueza o juez de ejecución debe emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia constitucional.

¹² CCE, sentencia 110-22-IS/23, 25 de octubre de 2023, párr. 18: “[...] la presentación de la acción de incumplimiento bajo análisis incumple los requisitos establecidos en la LOGJCC y en la jurisprudencia de esta Corte. En consecuencia, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo¹³ y devolver el expediente a la autoridad judicial ejecutora.”

¹³ Al respecto, la Corte Constitucional ya ha resuelto con un criterio similar en la sentencia 115-21-IS/22, de 29 de septiembre de 2022.

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 presentada por Franklin Wenseslao Tutaxi Chango en el caso **91-23-IS**.

2. Notifíquese, cúmplase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 27 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

9123IS-6e915



Caso Nro. 91-23-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves cuatro de julio 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 122-21-IN/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 27 de junio de 2024

CASO 122-21-IN

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

SENTENCIA 122-21-IN/24

Regulación del acto administrativo previo de no afectación a cuerpos de agua y cumplimiento del orden de prelación del derecho al acceso al agua para actividades mineras

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 2, 5, 13, 15, 18, 19, disposición general tercera, disposición transitoria tercera y disposición transitoria cuarta del Acuerdo Ministerial MAAE-2021-023 de 20 de mayo de 2021, suscrito por el Ministerio del Agua y del Ambiente (actual Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica). El referido cuerpo normativo regula el proceso para la emisión del acto administrativo previo de no afectación a cuerpos de agua y cumplimiento del orden de prelación del derecho al acceso al agua para actividades mineras. La Corte concluye que las normas impugnadas no son incompatibles con los principios de reserva de ley, competencia, precaución y prevención, con los derechos de la naturaleza, con el orden de prelación del derecho al acceso al agua, ni con la obligación del Estado de regular toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua.

Tabla de contenido

1. Antecedentes procesales.....	
2. Competencia.....	
3. Normas cuya inconstitucionalidad se demanda.....	
4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad y de los informes de descargo	
4.1. Accionantes	
4.2. Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.....	
4.3. Procuraduría General del Estado	
5. Planteamiento de los problemas jurídicos.....	
6. Resolución de los problemas jurídicos.....	

- 6.1. ¿Las normas impugnadas son incompatibles con los artículos 132, 133, 147 y 226 de la Constitución en cuanto el MAATE, al desarrollar el proceso para la obtención del acto administrativo previo en un acuerdo ministerial, habría regulado derechos más allá de lo previsto en la ley y se habría atribuido competencias propias del presidente de la República?
 - 6.2. ¿El artículo 2 del Acuerdo es incompatible con el artículo 411 de la Constitución ya que permitiría que se realicen actividades mineras que, según el criterio de los accionantes, podrían conducir a la destrucción de los ecosistemas?.....
 - 6.3. ¿El artículo 13 del Acuerdo es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución ya que exigiría la realización de una inspección única y establecería una facultad y no una obligación de constatar la existencia de cuerpos hídricos y sitios de captación?.....
 - 6.4. ¿El artículo 15 del Acuerdo es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución por prever el silencio administrativo positivo en caso de que el acto administrativo previo no sea emitido en el término de 5 días a partir de la emisión del informe técnico?
 - 6.5. ¿El artículo 18 del Acuerdo es incompatible con el artículo 318 de la Constitución ya que permitiría la alteración del orden de prelación del derecho al acceso al agua cuando el titular minero solicite una actualización?
 - 6.6. ¿El artículo 19 del Acuerdo es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución ya que no requiere de la obtención de un nuevo acto administrativo previo cuando se presente una reforma al estudio de impacto ambiental?
 - 6.7. ¿La disposición general tercera y las disposiciones transitorias tercera y cuarta son incompatibles con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución por no exigir la obtención del acto administrativo previo en los proyectos mineros que ya contaban con una autorización anterior?
- 7. Decisión.....**

1. Antecedentes procesales

1. El 14 de diciembre de 2021, Fred Sebastián Larreátegui Fabara e Ynti Felipe Arcos Torres (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad, por la forma y por el fondo, en contra de los artículos 2, 5, 13, 15, 18, 19, disposición general tercera, disposición transitoria tercera y disposición transitoria cuarta (“**normas impugnadas**”) del Acuerdo Ministerial MAAE-2021-023 de 20 de mayo de 2021

(“**Acuerdo**”), suscrito por el Ministerio del Agua y del Ambiente, actual Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (“**MAATE**”), y publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento 518 de 18 de agosto de 2021. La causa fue signada con el número 122-21-IN y, por sorteo, la competencia recayó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

2. El 24 de enero de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,¹ en lo principal: i) admitió a trámite la demanda; ii) dispuso al MAATE que, en el término de 15 días, se pronuncie defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas; y, iii) dispuso al MAATE que, en el término de 10 días, envíe los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas.
3. El 21 de febrero y el 2 de marzo de 2022, el MATEE y la Procuraduría General del Estado, respectivamente, presentaron escritos en los que desarrollan argumentos para defender la constitucionalidad de las normas impugnadas.
4. El 4 de marzo de 2024, de conformidad con el orden cronológico de resolución de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa. Además, agregó al proceso los escritos referidos en los párrafos anteriores y, nuevamente, dispuso al MAATE que, en el término de 5 días, envíe los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas. Se deja constancia de que, a pesar de que el MAATE fue notificado, no envió la información requerida por la jueza sustanciadora en dos ocasiones.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal c) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Normas cuya inconstitucionalidad se demanda

6. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad de los artículos 2, 5, 13, 15, 18, 19, disposición general tercera, disposición transitoria tercera y disposición transitoria cuarta

¹ Por voto de mayoría del entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes y de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

del Acuerdo Ministerial MAAE-2021-023 de 20 de mayo de 2021, suscrito por el Ministerio del Agua y del Ambiente, actual Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, y publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento 518 de 18 de agosto de 2021.

7. Debido a la extensión de las normas impugnadas, a continuación, se describe brevemente el contenido de cada una de ellas, recordando que su texto íntegro se encuentra disponible en el Registro Oficial Segundo Suplemento 518 de 18 de agosto de 2021:

- i) El artículo 2 desarrolla el objeto del Acuerdo: “Normar los procedimientos, proceso y subprocesos para la emisión del acto administrativo previo, contemplado en el literal b) del artículo 26 de la Ley de Minería,² de no afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua, para la ejecución de las actividades mineras en todo el territorio nacional al amparo de los principios del desarrollo sustentable” (“**acto administrativo previo**”).
- ii) El artículo 5 define lo que se entenderá como acto administrativo previo³ y prevé los requisitos de motivación y análisis requeridos de acuerdo con el régimen en el que esté clasificada la concesión, actividad, etapa y período que se pretenda desarrollar.
- iii) El artículo 13 establece el contenido que deberá tener el informe técnico que deben presentar los expertos encargados de la inspección y el término para el efecto.

² Ley de Minería, “Art. 26.- Actos administrativos previos.- Para ejecutar las actividades mineras se requieren, de manera obligatoria, actos administrativos motivados y favorables otorgados previamente por las siguientes instituciones dentro del ámbito de sus respectivas competencias: a) Del Ministerio del Ambiente, la respectiva licencia ambiental debidamente otorgada; y, b) De la Autoridad Única del Agua, respecto de la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua [...]”.

³ Acuerdo, artículo 5: “Se entenderá como emisión del acto administrativo previo, a la resolución administrativa que contiene el análisis sobre la afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea, y medidas de prevención, mitigación y control, según sea el caso, que deberá cumplir el titular del derecho minero para minimizar el impacto negativo de su actividad o proyecto, indicando con claridad las consideraciones a las que se someterá de monitoreo o seguimiento de calidad y cantidad de agua, sobre la base de la propuesta de plan de manejo ambiental presentado, y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua, previo a la ejecución de actividades mineras [...]”.

- iv) El artículo 15 fija los plazos para la emisión del acto administrativo previo, una vez que se cuente con el informe técnico, así como prevé el proceso a seguir para iniciar con las actividades mineras en caso de que el acto administrativo previo no se emita dentro del plazo previsto.
- v) El artículo 18 regula el proceso a seguir en caso de que se requiera una actualización del estudio técnico.
- vi) El artículo 19 prevé la vigencia del acto administrativo previo y establece que de “presentarse reforma al estudio de impacto ambiental, no se requerirá la obtención de un nuevo acto administrativo previo”.
- vii) La disposición general tercera encarga a la Agencia de Regulación y Control del Agua o a la entidad que asuma sus competencias “implementar las medidas necesarias de control, cumplimiento y seguimiento respecto al cumplimiento de obligaciones establecidas en las resoluciones del acto administrativo previo así como de la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo Ministerial”.
- viii) La disposición transitoria tercera establece que las concesiones mineras o proyectos que hubieren obtenido con anterioridad el acto administrativo previo no estarán obligados a obtenerlo nuevamente.
- ix) La disposición transitoria cuarta prevé que, para las concesiones que se encuentran en determinadas etapas y habiendo obtenido determinados permisos, se entenderá que no existe afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y que se ha cumplido el orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad y de los informes de descargo

4.1. Accionantes

8. En primer lugar, los accionantes alegan la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, por la forma, por ser incompatibles con los principios de reserva de ley y

competencia y con el derecho a la seguridad jurídica.⁴ Afirman que el MAATE, a través de las normas impugnadas, se atribuyó competencias que los ministros no tienen “como es la de expedir normativa secundaria para regular el contenido de derechos”. Señalan que la emisión de las normas impugnadas le correspondería al presidente de la República de conformidad con la potestad reglamentaria que le reconoce el artículo 147 numeral 13 de la Constitución.

9. En segundo lugar, alegan la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, por el fondo, por ser incompatibles con los principios de prevención y precaución; con el orden de prelación del derecho al acceso al agua establecido en el artículo 318 de la Constitución; con los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación, al agua, a la salud, a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado; y, con los derechos de la naturaleza.⁵
10. Sobre el artículo 2 del Acuerdo, consideran que es incompatible con el artículo 411 de la Constitución por permitir actividades que “pueden conducir a la destrucción de ecosistemas”. Estiman que la regulación a la que se refiere este artículo de la Constitución “puede ser la prohibición o restricción total de realizar determinadas actividades con el objetivo de proteger un bien estratégico y de interés público como el agua o la biodiversidad”.
11. Sobre el artículo 5 del Acuerdo, argumentan que no considera “parámetros mínimos tanto físico químicos y biológicos [...] a ser monitoreados permanentemente para garantizar condiciones de calidad del agua”. Asimismo, exponen posibles efectos adversos que podría conllevar la actividad minera y la alteración del curso de ríos en distintos cuerpos de agua.
12. Sobre el artículo 13 del Acuerdo, señalan que es incompatible con los principios de prevención y precaución y con el artículo 84 de la Constitución ya que: i) prevé la realización de una inspección única; ii) establece una facultad y no una obligación de constatar la existencia de cuerpos hídricos y sitios de captación; y, iii) contiene errores de tipo.
13. Sobre el artículo 15 del Acuerdo, consideran que es incompatible con los principios de prevención y precaución, así como con el derecho al debido proceso en la garantía de

⁴ Ver, artículos 132, 133, 226 y 82 de la Constitución.

⁵ Ver, artículos 71, 72, 318, 82, 76 numeral 7 literal I), 32, 73 y 313 de la Constitución.

motivación. Esto debido a que se prevé un plazo de cinco días para la emisión del acto administrativo previo y un “silencio administrativo positivo” en caso de que no se emita en el plazo establecido.

14. Sobre el artículo 18 del Acuerdo, argumentan que es incompatible con el artículo 318 de la Constitución ya que prevé la posibilidad de que se altere el orden de prelación de acceso al agua cuando el titular minero solicite una actualización. Además, cuestionan que se prevea la posibilidad de alterar el curso de ríos.
15. Sobre el artículo 19 del Acuerdo, cuestionan que la norma establezca que no se requerirá la obtención de un nuevo acto administrativo previo si se presenta una reforma al estudio de impacto ambiental.
16. Sobre la disposición general tercera y las disposiciones transitorias tercera y cuarta, señalan que la norma asume que “en permisos previos que no cuentan con estudios independientes” no existe afectación a cuerpos de agua, así como asume que se cumple el orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua, “sin ningún tipo de sustento técnico”.
17. Como pretensión, solicitan que la Corte declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, dicte medidas de reparación, disponga que el MAATE elabore un nuevo acuerdo ministerial, organice un curso de Derecho y Ecología para las autoridades del MAATE y ordene que la máxima autoridad del MAATE emita disculpas públicas.

4.2. Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica

18. El MAATE considera que las normas impugnadas no son inconstitucionales por la forma debido a que el “artículo 26 de la Ley de Minería establece de forma taxativa que la Autoridad Única del Agua que actualmente es el [MAATE] será quien otorgue el acto previo para la ejecución de actividades mineras” por lo que “es evidente que corresponde a un asunto para la gestión” del MAATE. Además, cita el artículo 154 numeral 1 de la Constitución según el cual los ministros de Estado tienen la competencia para “Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”. Asimismo, se refiere al artículo 412 de la Constitución según el cual el MAATE es responsable de la planificación, regulación y control de la gestión del agua.

19. Para responder a los cargos en cuanto a la supuesta inconstitucionalidad por el fondo de las normas impugnadas, el MAATE plantea los siguientes argumentos. En cuanto al artículo 2 del Acuerdo, señala que la actividad minera se encuentra permitida en el país y que es parte de un sector estratégico de acuerdo con el artículo 313 de la Constitución.
20. Sobre el artículo 5, argumenta que esta norma permite que el MAATE “realice un análisis de las posibles afectaciones a los cuerpos de agua superficial y/o subterránea en cada etapa de la actividad minera y se establezcan medidas de prevención que el titular minero debe cumplir” y exige que se respete el orden de prelación del derecho al acceso al agua previsto en el artículo 318 de la Constitución. Señala que el acto administrativo previo se emite una vez que se ha realizado un análisis exhaustivo a fin de que no exista afectación a cuerpos de agua ni al orden de prelación del derecho al acceso al agua.
21. Sobre el artículo 13, señala que la realización del informe técnico posterior a la inspección no requiere de un término superior a 5 días ya que previamente el técnico tiene la oportunidad de analizar la información emitida por el titular minero y de comprobarla en la inspección de campo. Recuerda también que, de conformidad con el artículo 11 del Acuerdo, la información remitida por el titular minero puede ser observada y se puede requerir su ampliación o reforma previa a la inspección técnica.
22. Sobre el artículo 15, indica que el silencio administrativo positivo operará únicamente una vez que se ha emitido el informe técnico y si no se emite el acto administrativo previo en el término de 5 días. Argumenta que el informe técnico se emite una vez que todas las observaciones se encuentren subsanadas y el técnico a cargo haya validado toda la información, verificado que no exista afectación a cuerpos de agua y determinado que se cumpla el orden de prelación del derecho al acceso al agua. Añade que el silencio administrativo positivo operaría una vez que ya se ha emitido el informe técnico por haberse cumplido todos los requisitos previstos en la normativa vigente. Finalmente, considera que la norma es compatible con el Código Orgánico Administrativo y que, únicamente, le da la posibilidad al administrado de acudir a la vía judicial para la ejecución del silencio administrativo.
23. Sobre el artículo 18, indica que no emitirá un pronunciamiento en vista de lo resuelto por la Corte en la sentencia 32-17-IN/21 de 09 de junio de 2021.
24. Sobre el artículo 19, argumenta que la reforma a los estudios de impacto ambiental no “implica la ampliación del área de ejecución del proyecto, sino la ejecución de actividades adicionales a la actividad principal”. Agrega que, de acuerdo con la normativa

vigente, cuando un proyecto implique impactos y riesgos ambientales debe cumplir nuevamente con el proceso de regularización ambiental.

25. Sobre la disposición general tercera y las disposiciones transitorias tercera y cuarta, acude al principio de irretroactividad de la ley por lo que, según su criterio, el Acuerdo no puede regir para los proyectos mineros que cumplieron con la regularización conforme a las normas vigentes en la época.
26. Como pretensión, solicita que la Corte ratifique la constitucionalidad de las normas impugnadas y deseche la demanda.

4.3. Procuraduría General del Estado

27. La Procuraduría General del Estado considera que las normas impugnadas no son inconstitucionales por la forma ya que fueron emitidas de acuerdo con las competencias del MAATE establecidas en los artículos 154 numeral 1 y 412 de la Constitución. En cuanto al fondo, afirma que las normas impugnadas no son incompatibles con los derechos invocados por los accionantes, sino que más bien están encaminadas a su protección.
28. Como pretensión, solicita que la Corte rechace la acción pública de inconstitucionalidad.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

29. El artículo 79 numeral 5 de la LOGJCC establece que las demandas de inconstitucionalidad deben contener: i) “las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance” y ii) “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. En efecto, los accionantes deben proporcionarle a la Corte cierta carga argumentativa que le permita hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad. En este caso, si bien los accionantes, a lo largo de su demanda, alegan la supuesta incompatibilidad de las normas impugnadas con múltiples artículos de la Constitución, esta Corte estima adecuado plantear problemas jurídicos para analizar la alegada incompatibilidad de las normas impugnadas exclusivamente frente a los artículos pertinentes de la Constitución en cada caso (*i.e.* aquellos que tienen una relación clara con cada cargo del accionante) conforme se expone a continuación.

30. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 8 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿Las normas impugnadas son incompatibles con los artículos 132, 133, 147 y 226 de la Constitución en cuanto el MAATE, al desarrollar el proceso para la obtención del acto administrativo previo en un acuerdo ministerial, habría regulado derechos más allá de lo previsto en la ley y se habría atribuido competencias propias del presidente de la República?
31. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 10 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 2 del Acuerdo es incompatible con el artículo 411 de la Constitución ya que permitiría que se realicen actividades mineras que, según el criterio de los accionantes, podrían conducir a la destrucción de los ecosistemas?
32. En cuanto al cargo expuesto en el párrafo 11 *supra*, no se planteará un problema jurídico en vista de que los accionantes no presentan argumentos claros como exige el artículo 79 de la LOGJCC. En efecto, su argumentación se limita a la demostración de su inconformidad con las normas impugnadas, así como a presentar posibles efectos adversos que, en general, podría producir la minería y la alteración del curso de ríos. Al respecto, es necesario recordar que en el marco del control abstracto de constitucionalidad no le corresponde a este Organismo pronunciarse sobre cuestiones de hecho que podrían tener lugar en virtud de la aplicación de la norma, así como tampoco le corresponde pronunciarse sobre aspectos de conveniencia o inconveniencia de la norma impugnada.
33. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 12 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 13 del Acuerdo es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución ya que exigiría la realización de una inspección única y establecería una facultad y no una obligación de constatar la existencia de cuerpos hídricos y sitios de captación?⁶
34. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 13 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 15 del Acuerdo es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución por prever el silencio administrativo positivo en caso de que el acto administrativo previo no sea emitido en el término de 5 días a partir de la emisión del informe técnico?

⁶ No se planteará un problema jurídico sobre los alegados errores de tipeo en la norma impugnada ya que este cargo no guarda relación con una posible incompatibilidad con la Constitución.

35. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 14 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 18 del Acuerdo es incompatible con el artículo 318 de la Constitución ya que permitiría la alteración del orden de prelación del derecho al acceso al agua cuando el titular minero solicite una actualización?
36. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 15 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 19 del Acuerdo es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución ya que no requiere la obtención de un nuevo acto administrativo previo cuando se presente una reforma al estudio de impacto ambiental?
37. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 16 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La disposición general tercera y las disposiciones transitorias tercera y cuarta son incompatibles con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución por no exigir la obtención del acto administrativo previo en los proyectos mineros que ya contaban con una autorización anterior?

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. **¿Las normas impugnadas son incompatibles con los artículos 132, 133, 147 y 226 de la Constitución en cuanto el MAATE, al desarrollar el proceso para la obtención del acto administrativo previo en un acuerdo ministerial, habría regulado derechos más allá de lo previsto en la ley y se habría atribuido competencias propias del presidente de la República?**

38. En decisiones previas,⁷ la Corte Constitucional ha reconocido que el principio de reserva de ley se encuentra consagrado en los artículos 132 y 133 de la Constitución. En estos artículos se especifica qué tipo de asuntos deben ser regulados obligatoriamente mediante ley. Además, se distingue aquellos que deben ser regulados por una ley orgánica.
39. De acuerdo con los artículos referidos, se requiere una ley orgánica para regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.⁸ Este Organismo ha resaltado que el principio de reserva de ley busca asegurar la protección de los derechos y garantías, encargando la regulación de su ejercicio a una norma de carácter general emanada del

⁷ Ver, CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021; y sentencia 32-17-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. 47.

⁸ Constitución: “Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: [...] 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”.

órgano legislativo (*i.e.* la Asamblea Nacional), constitucionalmente previsto y democráticamente elegido.⁹

40. Esto no significa que absolutamente todo lo relativo al ejercicio de derechos requiera estar especificado en la Constitución o en una ley orgánica. Los derechos suelen estar consagrados en la Constitución con un nivel de abstracción natural a un texto de esta jerarquía. Por su parte, lo que se reserva a una ley orgánica es la posibilidad de establecer limitaciones a esos derechos, debido a la legitimación democrática con la que son aprobadas las leyes de esta jerarquía. Ahora bien, es natural que, a través de normas de menor jerarquía, se desarrolle el contenido de los derechos para hacerlos efectivos. Si bien tal desarrollo, a través de actos normativos con jerarquía infralegal, puede establecer pautas para el ejercicio de los derechos, no puede limitarlos más allá de lo que se ha establecido en leyes orgánicas o en la Constitución.¹⁰
41. Por otro lado, de acuerdo con el artículo 84 de la Constitución, y en estrecha relación con el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución, todo órgano con potestad normativa tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente, las normas jurídicas que emite a los derechos reconocidos en la Constitución. Esto implica, entre otros aspectos, que las normas jurídicas deben provenir de autoridades competentes para regular aquello que es objeto de las normas de acuerdo con las facultades que les han sido otorgadas por la Constitución o la ley en sentido estricto, de conformidad con el principio de competencia y legalidad que ha sido reconocido expresamente por el artículo 226 de la Constitución.
42. En este caso, los accionantes alegan que las normas impugnadas regulan derechos más allá de lo previsto en la ley y que, además, el MAATE se atribuyó competencias propias del presidente de la República previstas en el artículo 147 de la Constitución. El referido artículo, en su numeral 13, establece que son atribuciones del presidente de la República “Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas [...]”.
43. Al respecto, esta Corte nota que el fin del Acuerdo es regular la emisión del acto administrativo previo de no afectación a cuerpos de agua y cumplimiento del orden de prelación del derecho al acceso al agua para actividades mineras. La gestión de los cuerpos hídricos y el orden de prelación del derecho al acceso al agua son cuestiones

⁹ Ver, CCE, sentencia 002-14-SIN-CC (Casos 56-12-IN y 003-12-IA acumulados), 14 de agosto de 2014; y, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021.

¹⁰ CCE, sentencia 89-21-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 80.

reguladas en el artículo 318 de la Constitución y que, sin duda, tienen una relación directa y estrecha con el derecho al agua que se encuentra reconocido, entre otros, en el artículo 12 de la Constitución.

44. Ahora bien, es necesario tomar en cuenta que la necesidad de la emisión del acto administrativo previo se encuentra prevista en el artículo 26 de la Ley de Minería, cuyo texto actual fue introducido por la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Minería, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, publicada en el Registro Oficial Segundo Suplemento 37 de 16 de julio de 2013. El referido artículo establece:

Art. 26.- Actos administrativos previos.- Para ejecutar las actividades mineras se requieren, de manera obligatoria, actos administrativos motivados y favorables otorgados previamente por las siguientes instituciones dentro del ámbito de sus respectivas competencias:

- a) Del Ministerio del Ambiente, la respectiva licencia ambiental debidamente otorgada; y,
- b) De la Autoridad Única del Agua, respecto de la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua [...]

45. Debe considerarse que, como lo indicó el MAATE en su informe de descargo, desde la emisión del Decreto Ejecutivo 1007 de 4 de marzo de 2020 que fusionó el Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua, actualmente el MAATE ejerce las funciones y competencias de la Autoridad Única del Agua.
46. A partir de lo expuesto, queda claro que el requisito del acto administrativo previo, emitido por el MAATE, fue creado por una ley orgánica. El Acuerdo, por su parte, se limita al desarrollo del proceso técnico para la obtención del acto administrativo previo (*i.e.* requisitos, informes previos, tiempos procesales, etc.) y su contenido. Por ello, se verifica que el Acuerdo no creó el requisito del acto administrativo previo ni excede el alcance de aquello regulado por la ley.
47. Además, esta Corte considera que el MAATE es competente para regular el proceso de emisión del acto administrativo previo ya que la ley (*i.e.* el artículo 26 de la Ley de Minería) le ha otorgado la competencia para emitir este tipo de acto administrativo y el artículo 154 de la Constitución reconoce su competencia para “ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”. Esto no quita la posibilidad de que, de conformidad con su competencia establecida en el artículo 147 numeral 13 de la

Constitución, el presidente de la República incluya el contenido del Acuerdo en el Reglamento General a la Ley de Minería (que actualmente no desarrolla la cuestión), lo modifique o lo derogue.

48. En conclusión, respondiendo al primer problema jurídico planteado, al verificar que las normas impugnadas del Acuerdo fueron emitidas con fundamento en una ley orgánica y por un organismo competente para el efecto, esta Corte concluye que las normas impugnadas no son incompatibles con los principios de reserva de ley y competencia consagrados en los artículos 132-133 y 226 de la Constitución, respectivamente, ni con el artículo 147 de la Constitución que establece las competencias del presidente de la República.

6.2. ¿El artículo 2 del Acuerdo es incompatible con el artículo 411 de la Constitución ya que permitiría que se realicen actividades mineras que, según el criterio de los accionantes, podrían conducir a la destrucción de los ecosistemas?

49. El artículo 411 de la Constitución prescribe que el Estado “garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua”.
50. En su demanda de inconstitucionalidad, los accionantes sostienen que el artículo 2 del Acuerdo es incompatible con el artículo 411 de la Constitución por permitir actividades que “pueden conducir a la destrucción de ecosistemas”. Estiman que la regulación a la que se refiere el mencionado artículo de la Constitución “puede ser la prohibición o restricción total de realizar determinadas actividades con el objetivo de proteger un bien estratégico y de interés público como el agua o la biodiversidad”. Es decir, según los accionantes, el Estado debería, en cumplimiento del artículo 411 de la Constitución, prohibir las actividades mineras ante el riesgo que, en general, suponen para los recursos hídricos.

51. La norma impugnada define el objeto del Acuerdo en los siguientes términos:

Art. 2.- Objeto. Normar los procedimientos, proceso y subprocesos para la emisión del acto administrativo previo, contemplado en el literal b) del artículo 26 de la Ley de Minería, de no afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua, **para la ejecución de las actividades mineras**

en todo el territorio nacional al amparo de los principios del desarrollo sustentable (énfasis añadido).

52. Al respecto, esta Corte nota que el artículo 411 de la Constitución no prohíbe ningún tipo de actividad en específico. El referido artículo establece la obligación del Estado de **regular** las actividades que puedan afectar la calidad y cantidad de agua y el equilibrio de los ecosistemas. De la lectura del artículo 411 de la Constitución es claro para esta Corte que no se optó por prohibir actividades como la minería, sino por regularlas con miras a “garantizar la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico”.
53. La garantía constitucional de “conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico” no puede interpretarse en el sentido de que deba prohibirse toda actividad que pueda afectar recursos hídricos, como podría ser la minería, puesto que si se lee de manera sistemática la Constitución, es claro que el artículo 408 de la Constitución prevé expresamente la posibilidad de que se exploten los yacimientos minerales “en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución”.
54. De conformidad con el artículo 407 de la Constitución, la extracción de minerales está prohibida exclusivamente en las áreas protegidas y en las zonas declaradas como intangibles, salvo que exista una petición de la Presidencia de la República y la declaratoria de interés nacional de la Asamblea Nacional.
55. En virtud de esa lectura sistemática de la Constitución este Organismo también debe insistir en que, si bien la explotación minera es una actividad que se encuentra expresamente prevista en la Constitución, para que se pueda realizar esta actividad, deben tomarse en cuenta todas las disposiciones que, al respecto, contiene la propia Constitución:
- i) Los recursos obtenidos de la minería, como recursos naturales no renovables, pertenecen al patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible del Estado de conformidad con el artículo 1 de la Constitución.
 - ii) La explotación minera requiere de la conducción de la consulta previa, libre e informada a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidad indígenas cuando los recursos se encuentren en sus territorios y la actividad pueda afectarles ambiental o culturalmente. Además, las comunas, comunidades, pueblos y

nacionalidades indígenas tienen derecho a “participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen”. Esto, de conformidad con el artículo 57 numeral 7 de la Constitución.

- iii) Cuando la explotación minera pueda afectar al ambiente, deberá realizarse la consulta ambiental en los términos del artículo 398 de la Constitución.
- iv) Cuando la explotación minera provoque un impacto ambiental grave o permanente, el Estado está obligado a establecer “los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas”. Esto, de conformidad con el artículo 72 de la Constitución.
- v) Los gobiernos autónomos descentralizados tienen derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por la explotación minera que tenga lugar en su territorio, como lo prevé el artículo 274 de la Constitución.
- vi) Los recursos obtenidos de la minería, como recursos naturales no renovables, son parte de un sector estratégico según el artículo 313 de la Constitución. De acuerdo con el mismo artículo, se deben observar los principios de precaución y prevención.
- vii) Los recursos minerales pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. El Estado “priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales; y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico”. Esto, de conformidad con el artículo 317 de la Constitución.

56. Al respecto, esta Corte ha señalado que es propio de las actividades de explotación minera generar más o menos repercusiones en el ciclo natural del medio ambiente e incluso generar daños medioambientales de distinta magnitud. Por tal motivo, cualquier actividad de este tipo debe contar con medidas y mecanismos que velen por la protección de la naturaleza.¹¹ Asimismo, de conformidad con la jurisprudencia de este Organismo, existe la posibilidad de que, en virtud de una consulta popular, por ejemplo, se prohíba la

¹¹ CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 136.

minería (en sus distintas escalas) en una o más cuencas hidrográficas determinadas,¹² sin que esto implique que esta actividad se encuentra prohibida en la Constitución.

57. En conclusión, respondiendo al segundo problema jurídico planteado, la Corte concluye que el artículo 2 del Acuerdo no es incompatible con el artículo 411 de la Constitución.

6.3. ¿El artículo 13 del Acuerdo es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución ya que exigiría la realización de una inspección única y establecería una facultad y no una obligación de constatar la existencia de cuerpos hídricos y sitios de captación?

58. En los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución se reconocen los derechos a la naturaleza y los principios de prevención y precaución. El artículo 71 le reconoce a la naturaleza los derechos a que “se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”. El artículo 72, por su parte, reconoce el derecho de la naturaleza a la restauración. El artículo 73 prescribe que el Estado está obligado a aplicar medidas de “precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales”. Finalmente, el artículo 313 le otorga al Estado la función de “administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia”.

59. Sobre el principio de precaución, la Corte ha señalado que cuenta con los siguientes elementos: i) el riesgo potencial de daño grave e irreversible sobre los derechos de la naturaleza, el derecho al agua, al medio ambiente sano o a la salud; ii) incertidumbre científica sobre estas consecuencias negativas; y, iii) adopción de medidas protectoras oportunas y eficaces por parte del Estado.¹³ En la práctica, este principio funciona de la siguiente forma: si existe riesgo potencial de daño grave e irreversible al medio ambiente e incertidumbre científica al respecto, entonces deben tomarse medidas conducentes para prevenir, mitigar o cesar el daño.

¹² Por ejemplo en el dictamen 6-20-CP/20, la Corte emitió un pronunciamiento favorable a una petición de consulta popular propuesta por el Concejo Municipal de Cuenca, respecto de la prohibición de actividades mineras a gran y mediana escala en cinco zonas de recarga hídrica ubicadas en el cantón Cuenca. Ver, CCE, dictamen 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020.

¹³ CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 62.

60. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, el principio de prevención se diferencia del principio de precaución ya que es aplicable cuando “existe certeza científica sobre el impacto o daño, es decir cuando se conocen con anticipación tanto los efectos como sus probabilidades”.¹⁴ En la práctica, este principio funciona de la siguiente forma: si existe riesgo potencial de daño grave e irreversible al medio ambiente y certidumbre científica al respecto, entonces deben tomarse medidas conducentes para prevenir, mitigar o cesar el daño.
61. En este caso, los accionantes objetan dos aspectos concretos del artículo 13 del Acuerdo: que se prevea una inspección única y “una facultad y no una obligación de constatar la existencia de cuerpos hídricos y sitios de captación”.
62. En cuanto al primer argumento de los accionantes, esta Corte nota que el artículo 13 del Acuerdo regula el contenido mínimo del informe técnico, el cual corresponde con un acto de simple administración que por su naturaleza es incapaz de causar perjuicio o gravamen alguno, sino hasta cuando haya sido adherido (motivación *in aliunde*) a la motivación del acto administrativo previo o cuando opere el silencio administrativo positivo.
63. El artículo 13 del Acuerdo prevé el requisito de una única inspección, seguida de un informe técnico, de forma previa a la emisión del acto administrativo previo. En el artículo 12 del Acuerdo constan los detalles de la inspección. Entre otras cuestiones, se establece que esta tendrá lugar después de que toda la documentación haya sido revisada por el técnico o el equipo técnico encargado de la inspección y que se realizará en el término de 15 días. Posteriormente, el artículo 13 del Acuerdo prescribe que el informe técnico deberá contener, entre otros puntos, el análisis de la inspección técnica realizada. En este caso, el MAATE ha optado por un modelo que prevé un proceso que, en resumen, consiste en las siguientes fases: i) preparación y envío de la documentación por parte del administrado; ii) revisión de la documentación por el equipo técnico; iii) inspección del equipo técnico; iv) preparación de un informe técnico por parte del equipo técnico; v) incorporación de observaciones y suministro de información adicional por parte del administrado, en caso de que el equipo técnico lo requiera; vi) emisión del acto administrativo previo por parte del MAATE.
64. La configuración de este proceso se encuentra dentro del margen de discrecionalidad que, en este caso, tenía el MAATE al momento de emitir el Acuerdo dada la competencia que le fue delegada en el artículo 26 de la Ley de Minería. La Constitución no establece un

¹⁴ CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 63.

modelo específico en cuanto al proceso requerido para la obtención del acto administrativo previo, por ello es factible que se desarrollen modelos normativos que exijan una (como en este caso) o más inspecciones previas o rutinarias obligatorias.

65. Esta Corte enfatiza en que lo expuesto no implica, de ninguna forma, que el hecho de contar con una inspección única avale la afectación a cuerpos de agua o la transgresión del orden de prelación del derecho al acceso al agua. En efecto, es obligación del Estado garantizar los derechos de la naturaleza y los principios de prevención y precaución, así como cumplir con lo dispuesto en el artículo 318 de la Constitución en cuanto al orden de prelación del derecho al acceso al agua. Para ello, el propio Acuerdo prevé mecanismos específicos.
66. Así, por ejemplo, el artículo 13 del Acuerdo especifica que en el informe técnico deben constar las posibles medidas de prevención, mitigación y control para minimizar el impacto ambiental. Además, en la disposición general tercera, se establece que la Agencia de Regulación y Control del Agua, o la institución que hiciera sus veces, deberá “implementar las medidas necesarias de control, cumplimiento y seguimiento respecto [...] de la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua”. Es decir, el Acuerdo establece que existirá un monitoreo o control posterior y permanente relativo a la posible afectación a cuerpos de agua o la transgresión del orden de prelación del derecho al acceso al agua.¹⁵
67. En definitiva, la sola disposición de establecer una única inspección no muestra una incompatibilidad con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución. Aquello no quita la posibilidad de que, en casos concretos relacionados con afectaciones a cuerpos de agua, puedan transgredirse los principios de precaución y prevención. Sin embargo, en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad, a la Corte no le corresponde realizar el análisis de escenarios hipotéticos o de casos concretos ya que el examen de constitucionalidad es exclusivamente de la norma, en abstracto.
68. En cuanto al segundo argumento de los accionantes, según el cual el artículo 13 del Acuerdo prevé “una facultad y no una obligación de constatar la existencia de cuerpos

¹⁵ Además, siempre queda la puerta abierta para que, en caso de que exista riesgo o se hayan consumado vulneraciones de derechos relacionadas con la afectación de cuerpos de agua o el orden de prelación del derecho al acceso al agua en casos específicos, se presenten garantías jurisdiccionales como las medidas cautelares y la acción de protección, según corresponda.

hídricos y sitios de captación”, esta Corte observa que el referido artículo no prevé tal facultad. En el artículo 13 literal e) del Acuerdo consta:

[...] En la inspección se podrán constatar, entre otros, la existencia de:

i. Cuerpos hídricos que sean de interés público y/o constituyan parte del dominio hídrico público, las formas de protección y garantías preventivas, conforme se establece en el capítulo 6 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos usos y aprovechamiento del Agua; que puedan ser afectados por las actividades mineras; y,

ii. Sitios de captación correspondientes a las autorizaciones de uso o aprovechamiento de agua, en caso de existir, en el área de intervención e influencia directa de la actividad minera que puedan verse afectados por su ejecución [...]

69. Cuando la norma indica que en la inspección se “podrá” constatar la existencia de cuerpos hídricos o sitios de captación que podrían ser afectados por la actividad minera, no se refiere a que el equipo técnico encargado de la inspección tiene una facultad de identificar, o no, si la actividad podría afectar cuerpos hídricos o sitios de captación. La norma, en realidad, señala que en el informe técnico podrá constar la identificación de cuerpos hídricos o sitios de captación posiblemente afectados por la actividad minera, siempre y cuando ese sea el caso. Es decir, la norma parte del supuesto de que no en todos los casos la actividad minera podría afectar tanto a cuerpos hídricos como a sitios de captación de agua y le habilita al equipo técnico para identificar las posibles afectaciones, cuando corresponda. Esto debe leerse, además, en concordancia con el artículo 26 de la Ley de Minería (regulado en el Acuerdo) y el objeto mismo del acuerdo (que consta en su artículo 2). En efecto, la intención es que se asegure la no afectación a cuerpos de agua. Por ello, no es posible interpretar que la constatación de cuerpos de agua que en efecto podrían ser afectados sea facultativa.

70. En conclusión, respondiendo al tercer problema jurídico planteado, esta Corte concluye que el artículo 13 del Acuerdo no es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución que reconocen los derechos de la naturaleza y los principios de prevención y precaución.

6.4. ¿El artículo 15 del Acuerdo es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución por prever el silencio administrativo positivo en caso de que el acto administrativo previo no sea emitido en el término de 5 días a partir de la emisión del informe técnico?

71. Como se indicó en la sección 6.3 *supra*, los derechos de la naturaleza y los principios de precaución y prevención se encuentran reconocidos en los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución. En este caso, los accionantes objetan el hecho de que el artículo 15 del Acuerdo prevea la figura del silencio administrativo positivo en caso de que el acto administrativo previo no sea emitido en el término de 5 días contados a partir de la emisión del informe técnico. Según la interpretación que realizan los accionantes, se daría a entender que podrían iniciarse actividades mineras incluso en casos en que existan potenciales afectaciones a cuerpos de agua o la transgresión al orden de prelación del derecho al acceso al agua.
72. Esta Corte nota que, en efecto, el artículo 15 del Acuerdo prevé la figura del silencio administrativo positivo en caso de que la administración pública no emita el acto administrativo previo dentro del término previsto. Sin embargo, el artículo 15 del Acuerdo también prescribe que la figura del silencio administrativo positivo podrá operar únicamente después de que se cuente con el informe técnico correspondiente. Es decir, solamente cuando se cuente con un informe técnico favorable en el que se analice todo aquello relativo a la posible afectación a cuerpos de agua y al orden de prelación del derecho al acceso al agua, podrán iniciarse las actividades mineras incluso ante el silencio de la administración pública. Por tanto, la posibilidad de que aplique el silencio administrativo positivo no implica que, en ese tipo de escenario, se esté permitiendo, a través del silencio, que se desarrollen actividades mineras que podrían afectar cuerpos de agua o transgredir el orden de prelación del derecho al acceso al agua.
73. Conforme se establece en el artículo 13 del Acuerdo, es en el informe técnico en el que consta: el análisis de la inspección técnica realizada y sus resultados; las condiciones de monitoreo o seguimiento de calidad y cantidad de agua para consideración en el plan de manejo ambiental; y, las posibles medidas de prevención, mitigación y control para minimizar el impacto ambiental. Además, de acuerdo con el artículo 14 del Acuerdo, solamente en caso de que el informe técnico no presente observaciones, será remitido a la Unidad Jurídica encargada de la elaboración del acto administrativo previo. Caso contrario, deberán solventarse las observaciones previamente.
74. En vista de que se ha descartado el cargo propuesto por los accionantes, no procede un análisis más profundo en cuanto a la compatibilidad de la norma impugnada con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución. En conclusión, respondiendo al cuarto problema jurídico planteado, luego de una lectura sistemática del artículo 15 del Acuerdo y otras disposiciones, esta Corte concluye que el artículo 15 del Acuerdo no es

incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución que reconocen los derechos de la naturaleza y los principios de prevención y precaución.

6.5. ¿El artículo 18 del Acuerdo es incompatible con el artículo 318 de la Constitución ya que permitiría la alteración del orden de prelación del derecho al acceso al agua cuando el titular minero solicite una actualización?

75. El artículo 318 de la Constitución establece el orden de prelación del derecho al acceso al agua en los siguientes términos:

[...] El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.

76. El orden de prelación del derecho al acceso al agua fija la preferencia con que cada tipo de actividad que requiere del uso de recursos hídricos debe ser atendida respecto de las demás actividades que constan en el artículo 318 de la Constitución. La Constitución le otorga la competencia de planificar y gestionar los recursos hídricos a la autoridad única del agua que, como se indicó en el párrafo 45 *supra*, actualmente corresponde con el MAATE. El hecho de que exista un orden de prelación del derecho al acceso al agua no implica que las actividades que se mencionan al final del artículo (como las actividades productivas) no puedan o no deban realizarse, sino que otras tendrán prioridad en caso de que los recursos hídricos existentes no permitan la realización de todas las actividades, a la vez, en un caso específico.¹⁶ De ser posible y en cuanto los recursos hídricos lo permitan, el acceso a estos recursos debe garantizarse para todos quienes los requieran con el fin de realizar cualquiera de las actividades previstas en el artículo 318 de la Constitución.

77. En este caso, los accionantes alegan que el artículo 18 del Acuerdo es incompatible con el artículo 318 de la Constitución ya que permitiría la alteración del orden de prelación de acceso al agua cuando el titular minero solicite una actualización. En concreto, el artículo 18 del Acuerdo establece que:

¹⁶ Así, por ejemplo, la implementación de una actividad productiva que utilice recursos hídricos de un caudal específico podría comprometer gravemente a actividades de riesgo y consumo humano que dependan del mismo causal por lo que, en tal caso, deberían tomarse las medidas conducentes para asegurar la prevalencia de las actividades priorizadas por la Constitución.

[...] Si durante la ejecución de la actividad minera para las etapas y períodos definidos en este reglamento se concluye que se debe ampliar el estudio respecto de la modificación de cursos de ríos o afectación al orden de prelación sobre las cuales se emitió el acto administrativo, el titular minero deberá solicitar una actualización del mismo incluyendo las justificaciones técnicas que soporten los cambios [...]

78. De la lectura de la norma impugnada no se advierte que esta modifique por sí misma el orden de prelación del derecho al acceso al agua previsto en el artículo 318 de la Constitución, ni que permita que un acto administrativo o un particular lo hagan. De hecho, el artículo 18 del Acuerdo establece que, si se identifica que un proyecto minero podría requerir la ampliación del estudio respectivo sobre la afectación al orden de prelación del derecho al acceso al agua, entonces se necesitará una actualización y la presentación de la justificación técnica correspondiente. Entonces, el artículo 18 del Acuerdo más bien busca la protección del orden de prelación ya que, en todos los casos, el MAATE deberá garantizar el cumplimiento del artículo 318 de la Constitución antes de la emisión del acto administrativo previo, así como cuando se requieran actualizaciones.

79. En conclusión, respondiendo al quinto problema jurídico planteado, al verificar que el artículo 18 del Acuerdo no permite la modificación del orden de prelación del derecho al acceso al agua, esta Corte concluye que este no es incompatible con el artículo 318 de la Constitución.

6.6. ¿El artículo 19 del Acuerdo es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución ya que no requiere de la obtención de un nuevo acto administrativo previo cuando se presente una reforma al estudio de impacto ambiental?

80. Como se indicó en la sección 6.3 *supra*, los derechos de la naturaleza y los principios de precaución y prevención se encuentran reconocidos en los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución. En este caso, los accionantes alegan que el artículo 19 del Acuerdo es incompatible con los referidos artículos de la Constitución ya que no requiere de la obtención de un nuevo acto administrativo previo cuando se presente una reforma al estudio de impacto ambiental.

81. Al respecto, debe notarse que el artículo 19 del Acuerdo en efecto prescribe que “de presentarse reforma al estudio de impacto ambiental, no se requerirá la obtención de un nuevo acto administrativo previo”. La lectura que los accionantes proponen para esta

norma parece sugerir que, a pesar de que podrían existir cambios relevantes que impliquen la afectación a cuerpos de agua o al orden de prelación del derecho al acceso al agua, no existiría control alguno ya que no se requeriría de la emisión de un nuevo acto administrativo previo. Sin embargo, esta Corte considera necesario realizar una lectura integral del Acuerdo. En este sentido, si el artículo 19 del Acuerdo se lee en concordancia con el artículo 18 del mismo cuerpo normativo, entonces se llegará a la conclusión de que cualquier tipo de suceso que podría implicar un impacto en el orden de prelación del derecho al acceso al agua necesitará de un pronunciamiento por parte del MAATE.

- 82.** Además, es necesario leer el artículo 19 del Acuerdo de la mano con —entre otras normas del ordenamiento jurídico— el artículo 176 del Código Orgánico del Ambiente que establece:

Art. 176.- De la modificación del proyecto, obra o actividad. Todo proyecto, obra o actividad que cuente con una autorización administrativa y que vaya a realizar alguna modificación o ampliación a su actividad, deberá cumplir nuevamente con el proceso de regularización ambiental en los siguientes casos:

1. Cuando por sí sola, las características de la modificación constituyan un nuevo proyecto, obra o actividad;
2. Cuando los cambios en su actividad impliquen impactos o riesgos ambientales medios o altos que no hayan sido incluidos en la autorización administrativa correspondiente; y,
3. Cuando exista una ampliación que comprometa un área geográfica superior a la que fue aprobada o que se ubique en otro sector.

En caso de que el operador de un proyecto, obra o actividad requiera generar actividades adicionales de mediano o alto impacto a las previamente autorizadas, y que no impliquen un cambio del objeto principal del permiso ambiental otorgado, se deberá presentar un estudio complementario de dichas actividades.

Para los casos de las modificaciones de actividades que generen bajo impacto, se procederá en los términos establecidos en la norma expedida para el efecto.

- 83.** Así, queda claro que cualquier tipo de cambio en la actividad minera, si implica un impacto o riesgo ambiental medio o alto o compromete un área geográfica superior o distinta a la aprobada, requiere de un nuevo proceso de regularización ante el MAATE. Entre los casos que podrían implicar impactos o riesgos ambientales, ciertamente se encuentran los casos de afectación a cuerpos de agua. Entonces, luego de una lectura sistemática, se verifica que en cualquier supuesto de modificación del proyecto minero que implique la afectación a un cuerpo de agua o un impacto en el orden de prelación del derecho al acceso al agua se necesitará de un nuevo pronunciamiento por parte del

MAATE. Esto permite descartar la interpretación aislada de la norma impugnada propuesta por los accionantes.

84. En este contexto, es razonable que, si se reforma el estudio de impacto ambiental y tal reforma no está relacionada con una afectación a cuerpos de agua o un impacto en el orden de prelación del derecho al acceso al agua, entonces no se requiera un nuevo acto administrativo previo. En efecto, si la reforma al estudio de impacto ambiental no está relacionada con el objeto del acto administrativo previo, no existe motivo para requerir su actualización. Lo previsto en el artículo 19 del Acuerdo no implica que puede realizarse cualquier tipo de reforma al estudio de impacto ambiental sin ningún tipo de control. De existir este tipo de reforma, deben seguirse los procesos previstos para el efecto en otros cuerpos normativos y deben obtenerse los permisos por parte de las autoridades competentes.
85. En vista de que se ha descartado el cargo propuesto por los accionantes, no procede un análisis más profundo en cuanto a la compatibilidad de la norma impugnada con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución. En conclusión, respondiendo al quinto problema jurídico planteado, luego de una lectura sistemática del artículo 19 del Acuerdo y otras disposiciones, esta Corte concluye que el artículo 19 del Acuerdo no es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución que reconocen los derechos de la naturaleza y los principios de prevención y precaución.

6.7. ¿La disposición general tercera y las disposiciones transitorias tercera y cuarta son incompatibles con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución por no exigir la obtención del acto administrativo previo en los proyectos mineros que ya contaban con una autorización anterior?

86. Como se indicó en la sección 6.3 *supra*, los derechos de la naturaleza y los principios de precaución y prevención se encuentran reconocidos en los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución. En este caso, los accionantes alegan que las normas impugnadas asumen que “en permisos previos que no cuentan con estudios independientes” no existe afectación a cuerpos de agua y que se cumple el orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua “sin ningún tipo de sustento técnico”. En concreto, objetan que el Acuerdo no exija la obtención del acto administrativo previo a los proyectos mineros que ya contaban con una autorización anterior.
87. La disposición general tercera del Acuerdo desarrolla las competencias de la Agencia de Regulación y Control del Agua. Por tanto, no se observa la relación entre los cargos de

los accionantes y esta norma en concreto, por lo que no se realizará un análisis mayor al respecto. Por otro lado, las disposiciones transitorias tercera y cuarta sí están relacionadas con lo que alegan los accionantes. La disposición transitoria tercera prescribe que “Para aquellas concesiones mineras o proyectos que hubieren obtenido el acto administrativo previo favorable previsto en el artículo 26 de la Ley de Minería, no estarán obligados a obtener de la Autoridad Única del Agua el acto administrativo nuevamente”. Por su parte, la disposición transitoria cuarta prevé una disposición similar para los casos en que la actividad minera se encuentre en determinadas fases y siempre y cuando se cuente con requisitos específicos:

En atención al principio in dubio pro administrado, para aquellas concesiones que a la fecha de suscripción del presente acuerdo ministerial se encuentran en el período de exploración avanzada, evaluación económica del proyecto o etapa de explotación y que cuentan con: i) permisos de uso y aprovechamiento de agua emitidos antes de la reforma a la Ley de Minería, publicada en Registro Oficial Suplemento 37 de 16 de Julio del 2013, o antes de la vigencia del presente Acuerdo Ministerial, y con ii) licencias ambientales sobre la base de estudios de impacto ambiental aprobados por la Autoridad Ambiental, los cuales abarquen estudios hidrológicos con relación a la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea, cumplen con el acto administrativo motivado y favorable otorgado previamente por la Autoridad Única del Agua, referido en el Art. 26 de la Ley de Minería respecto de la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea, y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua. Para el efecto, se entenderá implícito que al haberse emitido un permiso de uso y aprovechamiento de agua, la Autoridad Única del Agua consideró de manera motivada, previa y favorable que no existe la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y que habría cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua.

- 88.** Como se puede observar, las normas impugnadas no permiten, sin control alguno, que se desarrollen actividades mineras que puedan afectar cuerpos de agua o transgredir el orden de prelación del derecho al acceso al agua. Por el contrario, las normas prevén que no se necesitará obtener el acto administrativo previo en aquellos casos en los que ya se cuente con una autorización previa obtenida según las normas vigentes al momento en que se obtuvo tal autorización, en particular, cuando ya se obtuvo el acto administrativo previo favorable previsto en el artículo 26 de la Ley de Minería. Lo mismo ocurre para los casos en que las actividades mineras se encuentren en etapas avanzadas, siempre y cuando cuenten con estudios “hidrológicos con relación a la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea” y hayan obtenido el acto administrativo previo, por parte de la Autoridad Única del Agua, respecto de la “eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea, y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua” como lo prevé la Ley de Minería.

89. Según lo expuesto, se verifica que las disposiciones transitorias tercera y cuarta del Acuerdo, en realidad, van acorde al derecho a la seguridad jurídica. El artículo 82 de la Constitución reconoce este derecho y establece que “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas **previas**, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (énfasis añadido). Al mantener la situación jurídica de los proyectos mineros que obtuvieron sus permisos de acuerdo con las normas vigentes en su momento, el Acuerdo garantiza el respeto al principio de irretroactividad de la ley que es un componente fundamental del derecho a la seguridad jurídica.
90. Esta Corte nuevamente enfatiza en que lo expuesto no implica, de ninguna forma, que el hecho de contar con estudios y permisos previos a la emisión del Acuerdo avale la afectación a cuerpos de agua o la transgresión del orden de prelación de acceso al derecho al agua. En efecto, es obligación del Estado garantizar los derechos de la naturaleza y los principios de prevención y precaución, así como cumplir con lo dispuesto en el artículo 318 de la Constitución en cuanto al orden de prelación de acceso al derecho al agua. Para ello, el propio Acuerdo prevé mecanismos específicos. En efecto, en la disposición general tercera, se establece que la Agencia de Regulación y Control del Agua, o la institución que hiciera sus veces, “implementar las medidas necesarias de control, cumplimiento y seguimiento respecto [...] de la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua”.
91. Es decir, la normativa prevé que existirá un monitoreo o control posterior y permanente relativo a la posible afectación a cuerpos de agua o la transgresión del orden de prelación del derecho al acceso al agua.¹⁷
92. En conclusión, respondiendo al séptimo problema jurídico planteado, esta Corte concluye que la disposición general tercera y las disposiciones transitorias tercera y cuarta del Acuerdo no son incompatibles con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución, los cuales reconocen los derechos de la naturaleza y los principios de prevención y precaución.

*

¹⁷ Además, siempre queda la puerta abierta para que, en caso de que exista riesgo o se hayan consumado vulneraciones de derechos relacionadas con la afectación de cuerpos de agua o el orden de prelación del derecho al acceso al agua en casos específicos, se presenten garantías jurisdiccionales como las medidas cautelares y la acción de protección, según corresponda.

93. Finalmente, esta Corte estima necesario enfatizar que el pronunciamiento en respuesta a los problemas jurídicos planteados con relación al control abstracto de inconstitucionalidad por razones de fondo se realizó en el marco delimitado por los cargos de la demanda 122-21-IN. Por ello, la decisión de desestimar la demanda se adopta únicamente con fundamento en los cargos que fueron presentados por los accionantes y examinados en esta sentencia.

7. Decisión

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

- 1. Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad 122-21-IN.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 27 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 122-21-IN/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia 122-21-IN/24 (“**sentencia de mayoría**”), en observancia de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, me permito fundamentar el presente voto particular en los siguientes términos.
2. En conexidad con la sentencia 1149-19-JP/21, frente a la cuál formulé un voto salvado, la sentencia de mayoría define del siguiente modo al principio de precaución en materia ambiental:

59. Sobre el principio de precaución, la Corte ha señalado que cuenta con los siguientes elementos: i) el riesgo potencial de daño grave e irreversible sobre los derechos de la naturaleza, el derecho al agua, al medio ambiente sano o a la salud; ii) **incertidumbre científica sobre estas consecuencias negativas**; y, iii) adopción de medidas protectoras oportunas y eficaces por parte del Estado.¹ En la práctica, este principio funciona de la siguiente forma: si existe riesgo potencial de daño grave e irreversible al medio ambiente e incertidumbre científica al respecto, entonces deben tomarse medidas conducentes para prevenir, mitigar o cesar el daño. [Énfasis añadido].

3. Si bien coincido con la decisión de la sentencia de mayoría, presento mi voto concurrente por discrepar con la citada definición del principio de precaución. Pues, el principio de precaución se aplica en los casos en que el conocimiento previo está completamente ausente y el riesgo del daño que puede sobrevenir es en extremo incierto, al punto de que no se pueda tener un conocimiento, al menos generalizado, de los efectos de una determinada actividad.
4. Esto implica que no se puede dictar una intervención estatal aduciendo **precaución** del riesgo, si se han conferido autorizaciones, estudios y permisos sobre la base del principio de **prevención**, que, en contraste, actúa cuando sí existe conocimiento previo y generalizado de la certidumbre del daño.²

¹ CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 62.

² Voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce a la sentencia 1149-19-JP/21, párr. 9.

5. Por lo tanto, a mi criterio, el principio de precaución opera en situaciones de total desconocimiento y extrema incertidumbre sobre el riesgo de daño ambiental. No obstante, en el párrafo citado, dicho principio se aplica a más escenarios donde hay incertidumbre científica y riesgo de daños graves e irreversibles, sin requerir la ausencia total de conocimiento ni que la incertidumbre sea extrema.
6. Así, dejo sentada la razón por la que concurro con la decisión adoptada en el caso *in examine*.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 122-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 11 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 23:00; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

12221IN-6f5a1



Caso Nro. 122-21-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día miércoles diecisiete de julio 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 1776-17-EP/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 27 de junio de 2024

CASO 1776-17-EP

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

SENTENCIA 1776-17-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y la tutela judicial efectiva en una sentencia de apelación en el marco de una acción de protección. Luego del análisis correspondiente, acepta la acción al encontrar que la sentencia adolece de insuficiencia motivacional, al no pronunciarse sobre la vulneración de derechos constitucionales, y que excedió el plazo razonable para la resolución del recurso de apelación. Asimismo, al verificar el cumplimiento de los requisitos para efectuar el examen de mérito, analiza los hechos de origen y declara que la Comisión de Tránsito del Ecuador, al dar de baja al accionante por padecer VIH, vulneró sus derechos a la igualdad y no discriminación, a la estabilidad laboral reforzada y a la intimidad.

Contenido

- 1. Antecedentes procesales.....**
- 2. Competencia.....**
- 3. Argumentos de los sujetos procesales**
 - 3.1. Argumentos del accionante.....
 - 3.2. Argumentos de la Sala Provincial.....
 - 3.3. Unidad Judicial
 - 3.4. Parte accionada en el proceso de origen
- 4. Planteamiento de problemas jurídicos**
- 5. Resolución de los problemas jurídicos.....**
 - 5.1. Primer problema jurídico: ¿La sentencia de la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por insuficiencia, al no haberse pronunciado sobre la alegada vulneración de derechos constitucionales?
 - 5.2. Segundo problema jurídico: ¿Los jueces de la Sala Provincial vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva porque excedieron en demasía los plazos para resolver el recurso de apelación planteado?

6. Análisis de mérito	
6.1. Procedencia del examen de mérito	
7. Acción de protección	
7.1. Alegatos de los sujetos procesales	
7.1.1. Fundamentos del accionante en el proceso de origen	
7.1.2. Contestación de la CTE	
7.2. Hechos probados	
7.3. Planteamiento de los problemas jurídicos	
7.3.1. Resolución de los problemas jurídicos de mérito	
7.3.1.1. Primer problema jurídico de mérito: ¿La CTE vulneró el derecho constitucional a la igualdad y no discriminación en conexidad con el derecho a la estabilidad laboral reforzada del accionante, al haberlo separado de sus filas por ser una persona que vive con VIH?	
7.3.1.2. Segundo problema jurídico de mérito: ¿La CTE vulneró el derecho a la intimidad del accionante por cuanto habría publicado en la Orden General que la baja se debió a que es una persona que vive con VIH?	
8. Reparación integral	
9. Decisión	

1. Antecedentes procesales

1. El 14 de octubre de 2011, JFGA¹ (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la entonces Comisión de Tránsito del Guayas -actualmente Comisión de Tránsito del Ecuador (“**CTE**”)- debido a que le dio de baja de las filas por padecer una enfermedad crónica comprobada,² con base en los artículos 66 literal f) y 102 de la Ley

¹ La Corte Constitucional mantendrá en reserva el nombre del accionante, en atención al artículo 66 numerales 19 y 20, en concordancia con el artículo 4 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Esta Corte se referirá al accionante por las iniciales de su nombre.

² En específico, el accionante señala que mediante memorando 589 DEJ-CTG de 29 de octubre de 2003, se dispuso la transitoriedad previa a la baja de las filas del cuerpo de vigilancia, así como su respectivo ascenso al grado inmediato superior a Cabo 2do, mediante memorando 066 DEJ-CTG de 11 de marzo de 2004 se dispuso la baja de las filas del cuerpo de vigilancia a partir del 15 de marzo de 2004. El fundamento de estos actos administrativos consistió en separar al accionante de su cargo por tener una enfermedad crónica comprobada, esto es ser portador de VIH, (arts. 66 literal f) y 102 de la Ley de Personal). En su petitorio, solicitó: (i) se deje sin efecto los actos impugnados, (ii) el reconocimiento de sus sueldos dejados de percibir, (iii) que se deje a

de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas (“**Ley de Personal**”).³

2. El 21 de noviembre de 2011, el Juzgado Sexto de Niñez y Adolescencia de Guayaquil - actual Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”)- negó la acción de protección. En contra de esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación el 23 de noviembre de 2011.⁴
3. El 16 de mayo de 2017, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala Provincial**”) negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.
4. El 14 de junio de 2017, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 16 de mayo de 2017 por la Sala Provincial.
5. El 16 de agosto de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda y, por sorteo de 06 de septiembre de 2017, la sustanciación le correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinargote.
6. Una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo efectuado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento de esta causa; por lo que, en atención al orden cronológico de despacho de causas, el 25 de mayo de 2022, (i) avocó conocimiento de la causa, (ii) solicitó el correspondiente informe de descargo a la Sala Provincial y (iii) convocó a audiencia pública que se celebró el 02 de

salvo su derecho a demandar por los daños y perjuicios generados en su contra y (iv) que se sancione administrativamente a los responsables de su desvinculación.

³ Ley de Personal Comisión de Tránsito del Guayas, publicada el 10 de agosto de 1984, en el Registro Oficial 805; derogada por la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, publicada en Registro Oficial Suplemento 398 de 07 de agosto de 2008. El artículo 66 literal f) de esta norma disponía: “Los miembros del Cuerpo de Vigilancia entrarán en situación transitoria por cualesquiera de las causas que a continuación se enumeran: [...] f) Por enfermedad crónica comprobada”. Esta disposición fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional en la sentencia 362-16-SEP-CC, decisorio 5, emitida el 15 de noviembre de 2017.

Asimismo, el artículo 102 de la Ley de Personal que prescribe: “Art. 102.- Los miembros del Cuerpo de Vigilancia que pasen a situación transitoria, previo su retiro, y que se encuentren comprendidos en los literales b), d), f), y h), del Art. 66 de esta Ley, serán ascendidos al grado inmediato superior”.

⁴ La Unidad Judicial consideró respecto del caso que “el aspecto que se trata es de mera legalidad, en razón del cual existen vías ordinarias para la reclamación de los derechos, correspondiéndoles entonces a dichos jueces ordinarios, quienes les tocaría dilucidar el conflicto existente”.

junio de 2022 a las 10h00.⁵ Posteriormente, mediante auto, de 16 de octubre de 2023, la jueza sustanciadora otorgó el término de cinco días para que la Unidad Judicial también remita el informe debidamente motivado de descargo, lo cual no ha sido atendido.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

8. El señor JFGA aduce que se vulneraron sus derechos constitucionales: (i) al trabajo, (ii) a una vida digna, (iii) a la intimidad, (iv) al debido proceso en las garantías de: cumplimiento de normas y derechos de las partes; presunción de inocencia; ser juzgado ante juez o autoridad competente con observancia del trámite propio de cada procedimiento; aplicación de sanción más favorable; defensa; contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar su defensa; ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; y, a la motivación; así como (v) a la igualdad y no discriminación; y, el principio consistente en que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos constitucionales.⁶
9. Señala que se vulneraron sus derechos a la igualdad y no discriminación y al trabajo, dado que fue separado de las filas de la CTE por ser portador de VIH, para lo cual se aplicó el artículo 66 literal f) de la Ley de Personal, con base en la cual la baja procede por padecer una enfermedad crónica comprobada.
10. En relación con la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de

⁵ A la audiencia pública telemática comparecieron: **i)** JFGA y sus abogados Pedro Navas y Arinton Tapia; **ii)** como legitimados pasivos Shirley Ronquillo, Gil Medardo Armijos Borja, Hugo Manuel González Alarcón, en calidad de jueces de la Sala Provincial; **iii)** presidente y director de la Comisión de Tránsito del Ecuador, abg., Enrique Marcillo Guerrero, abg. Jean Carlos Miraballe Jiménez y abg. Carla Bernal Sempértegui; **iv)** Pese a ser notificada, no asistió la Procuraduría General del Estado. Expediente constitucional, razón de audiencia 02 de junio 2022, foja 21A.

⁶ Previstos en la Constitución, en los artículos: 33 y 326; 66 numerales 2, 19 y 20; 76 numerales 1,2,3,5,7 literales a), b), c), l); y, 11 numerales 2 y 9.

motivación, indica que, en el análisis efectuado por la Sala Provincial, se descartó la vulneración de derechos constitucionales y se negó la acción únicamente con el argumento de que la entidad accionada es competente para emitir actos administrativos, sin analizar el fondo del caso.

11. En la audiencia telemática realizada ante este Organismo, el accionante señaló, de manera general, que sus derechos constitucionales se violaron debido a la demora en la administración de justicia por parte de las judicaturas, puesto que la acción de protección se presentó y resolvió en el 2011 y el recurso de apelación se resolvió en el año 2017. Además, señaló que la CTE vulneró su derecho a la intimidad por cuanto al publicarse en la Orden General su baja de la institución también se hizo pública su condición de salud.
12. Por último, en cuanto al tiempo transcurrido entre la ocurrencia de los hechos (2003) y la presentación de la acción de protección (2011), el accionante indicó que cuando fue dado de baja de las filas de la CTE sufrió dificultades familiares, perdió el sustento económico familiar, y se vio obligado a lustrar zapatos en el centro de Guayaquil, situaciones que le han generado un daño psicológico y moral. Además de que, fue separado del círculo social en el que se desenvolvía, por cuanto las razones de su desvinculación se hicieron públicas con la emisión de la Orden General; por lo que nadie se le quería acercar, de ahí que tardó en encontrar la ayuda necesaria para presentar la acción de protección.
13. Respecto a las garantías de i) cumplimiento de normas y derechos de las partes; ii) presunción de inocencia; iii) ser juzgado ante juez o autoridad competente con observancia del trámite propio de cada procedimiento; iv) aplicación de la sanción más favorable; v) defensa; vi) contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar su defensa; vii) ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; así como la obligación del Estado de respetar y hacer respetar los derechos constitucionales; el accionante únicamente se limita a enunciarlos y transcribir el contenido de la norma constitucional.
14. Con base en lo expuesto, solicitó que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos constitucionales, se deje sin efecto los actos administrativos que vulneraron sus derechos, se ordene el reintegro a su puesto de trabajo y se cancelen las remuneraciones dejadas de percibir.

3.2. Argumentos de la Sala Provincial

15. En la audiencia pública los jueces de la Sala Provincial manifestaron -por separado- lo siguiente:
16. Shirley Aracely Ronquillo señaló que, en el 2013 se posesionaron como jueces provinciales, y una vez resorteada la causa resultó ponente del caso. Indicó que las condiciones de infraestructura del despacho no eran las adecuadas,⁷ y las causas estaban represadas, hechos que derivaron en la demora en la sustanciación de este caso. También sostuvo que, presumieron la constitucionalidad de la norma que fue aplicada por la CTE en el caso de JFGA,⁸ por lo que dejar sin efecto los actos administrativos impugnados habría alterado la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico afectando la seguridad jurídica.
17. Por su parte, el juez Gil Medardo Armijo Borja sostuvo que la normativa aplicada en la resolución del caso de JFGA responde al espacio y tiempo en que ocurrieron los hechos, esto es en el 2003.
18. Finalmente, el juez Hugo Manuel González Alarcón indicó que a los jueces de alzada les corresponde verificar las actuaciones del juez inferior, en este sentido manifestó que a la fecha en que se presentó la acción de protección y se resolvió la causa no se había dictado la sentencia de la Corte Constitucional en la que se determinan las garantías para personas que viven con VIH,⁹ razón por la que no se aplicaron en el caso en concreto. Así, la causa se resolvió de conformidad con la normativa vigente.

3.3. Unidad Judicial

19. Pese a que la Unidad Judicial fue debidamente notificada, con el auto de 16 de octubre de 2023 no presentó el informe de descargo requerido.

3.4. Parte accionada en el proceso de origen

20. El 02 de junio de 2022, Jean Carlos Mirabá Jiménez, en calidad de director de asesoría jurídica de la CTE, señaló, principalmente que, tal como ha reconocido el accionante en

⁷ CCE, caso 1776-17-EP, audiencia 02 de junio de 2022. La jueza manifestó que al posesionarse el despacho funcionaba en un local provisional cuyo espacio era de 3 metros cuadrados, por lo cual muchos de los expedientes se encontraban por fuera de este.

⁸ *Ibid.*, la jueza sostuvo que la presunción de constitucionalidad se dio en el marco de la sentencia 110-14-SEP-CC de la Corte Constitucional.

⁹ Para emplear el término de “persona que vive con VIH” se consideró la guía denominada “Orientaciones terminológicas de ONUSIDA” (2015), pág. 7.

su demanda de acción extraordinaria de protección, el proceso se sustanció en el marco del debido proceso.

21. Así también, durante la audiencia pública, realizada ante la Corte Constitucional, arguyeron que el accionante pudo activar la acción de amparo y no lo hizo y, además, que este no explica la razón por la cual se demoró alrededor de siete años en presentar la acción de protección.
22. Sostuvo que acceder a la pretensión de reintegro del accionante implica una vulneración de los derechos a los demás uniformados por cuanto estos han cumplido con todos los requisitos, cursos y aprobaciones necesarios para los grados del cuerpo uniformado, mientras que JFGA no lo ha hecho.
23. Finalmente, respecto a la protección de datos personales, manifestó que al momento en que ocurrieron los hechos, la CTE no tenía ley para la protección de estos datos, y que actualmente cuenta con su área de salud ocupacional que es la encargada de tramitar los asuntos que requieren confidencialidad de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

26. En las acciones extraordinarias de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho.¹⁰
27. De la revisión de la demanda se observa que el accionante plantea cargos relacionados con la presunta vulneración de los derechos a una vida digna, al debido proceso en las garantías de: presunción de inocencia, cumplimiento de normas y derechos de las partes, ser juzgado por un juez competente, a la defensa, a contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa, a ser escuchado en igualdad de condiciones, y la garantía de aplicación de la sanción más favorable. Al respecto, esta Corte advierte que, pese a que el accionante señala una tesis (derechos constitucionales), no determina una base fáctica ni una justificación jurídica que dé cuenta de la vulneración de los derechos mencionados como consecuencia directa e inmediata de una acción u omisión de la autoridad judicial. Por lo que, esta Magistratura, ni aun haciendo un esfuerzo razonable, cuenta con elementos suficientes para realizar el análisis de estos y los descarta.

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

28. En relación con la transgresión del principio constitucional de aplicación más favorable de las normas, esta Corte observa que dicha disposición *per se* no se refiere a derechos en particular que puedan ser reclamados ante esta Magistratura. En esa línea, como este Organismo Constitucional ha sostenido en ocasiones previas, al no presentarse argumentos sobre vulneraciones vinculadas a derechos constitucionales puntuales, las normas señaladas y los argumentos conexos a ellas no pueden ser objeto de análisis vía acción extraordinaria de protección.¹¹
29. Respecto de la presunta vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación y al trabajo, el accionante refiere que éstos se vulneraron porque la CTE le dio la baja con fundamento en el artículo 66 literal f) de la Ley de Personal, por ser portador de VIH. Aparte, sobre el derecho a la intimidad señala que éste se vulneró por cuanto la CTE dio a conocer su estado de salud al publicar las razones de su baja en la Orden General. De lo expuesto, esta Corte encuentra que, el accionante busca un pronunciamiento sobre el fondo del caso en específico, respecto a las actuaciones que, en su criterio, fueron discriminatorias por la CTE.
30. Al respecto, es necesario advertir que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer la vulneración o no, de un derecho constitucional como consecuencia directa de una actuación judicial; por lo que, no constituye una nueva instancia de revisión de las decisiones tomadas por los jueces inferiores. En ese sentido, solo excepcionalmente y de oficio, mediante este tipo de acciones, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del juicio de origen, lo que la jurisprudencia ha denominado “examen de mérito”. Respecto de este examen, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia 176-14-EP/19, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. En virtud de lo anterior, solo se lo evaluará en caso de encontrar una vulneración de derechos en la sentencia impugnada.
31. Sobre la presunta vulneración de la garantía de motivación esta Corte Constitucional encuentra que el argumento presentado por el accionante se centra en cuestionar que la autoridad judicial no resolvió sobre la alegada vulneración de derechos constitucionales, pues únicamente se limitó a sostener que la CTE era competente para dictar actos administrativos. Entonces, al constatar que se alega una presunta motivación insuficiente, la Corte analizará si la sentencia impugnada a través del siguiente problema jurídico: **¿La**

¹¹ CCE, sentencias 742-13-EP/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 29; 838-14-EP/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 17; 1914-16-EP/21, 10 de febrero de 2021, párr. 18; 3020-17-EP/23, 18 de enero de 2023, párr. 18.

sentencia de la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por insuficiencia, al no haberse pronunciado sobre la alegada vulneración de derechos constitucionales?

32. Finalmente, el accionante sostiene que la demora en la resolución del caso, específicamente en el recurso de apelación, vulneró sus derechos constitucionales. Al respecto, tras realizar un esfuerzo razonable, esta Corte, con base en el principio *iura novit curia*, revisará si se configuró una demora irrazonable para resolver el recurso de apelación que pudiera afectar el derecho a la tutela judicial efectiva. Así, para dar respuesta al cargo, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Los jueces de la Sala Provincial vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva porque excedieron en demasía los plazos para resolver el recurso de apelación planteado?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Primer problema jurídico: ¿La sentencia de la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por insuficiencia, al no haberse pronunciado sobre la alegada vulneración de derechos constitucionales?

33. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución prescribe que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
34. La Constitución exige que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación suficiente, mediante una estructura mínimamente completa, tanto en lo normativo (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo fáctico (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).¹² Para el efecto, esta Corte ha identificado que cuando una argumentación jurídica no contiene esta estructura mínima, entonces adolece de una deficiencia motivacional como la (i) inexistencia, (ii) insuficiencia o (iii) apariencia de motivación.
35. En garantías jurisdiccionales, además, esta suficiencia también requiere que las autoridades judiciales realicen “[...] un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos”, especialmente cuando la conclusión sea que no existe una

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

vulneración y que el asunto corresponde a una vía judicial ordinaria.¹³

- 36.** En el caso en concreto, el accionante aduce una presunta vulneración a este último elemento, al señalar que la motivación de la Sala Provincial no resolvió sobre la alegada vulneración de derechos constitucionales, pues se limitó a sostener que la CTE es competente para emitir actos administrativos. Por lo que, debido a esta alegación, se examinará únicamente el cumplimiento del tercer elemento de la motivación referido en el párrafo 35 *ut supra*.
- 37.** De la revisión de la demanda de la acción protección se verifica que el accionante alegó la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo y al debido proceso como consecuencia de la expedición del oficio 044 DRH-CTG, de 16 de marzo de 2004; y, los memorandos 589 DEJ-CTG, de 29 de octubre de 2003, y 066 DEDEJ-CTG de 11 de marzo de 2004, en virtud de los cuales fue puesto en situación transitoria, ascendido y, posteriormente, dado de baja, por tener una enfermedad crónica comprobada (VIH).
- 38.** De la revisión de la sentencia impugnada, se evidencia que la Sala Provincial, en el acápite cuarto, delimitó el análisis indicando que “el accionante trae a conocimiento de la justicia la impugnación a la resolución del Directorio de la CTG de ese entonces, de fecha 11 de marzo de 2004 publicada en la Orden General [...] de 16 de marzo de 2004”. A partir de ello, citó textualmente los artículos 31 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), el artículo 69 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, el artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Administrativa y el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado y determinó que la CTE cumplió “[...] con lo dispuesto en la Ley de Personal, sin que sea competencia de los jueces constitucionales conocer sobre la constitucionalidad de normas de aplicación general [...]”. Consecuentemente, señaló que la CTE es competente para emitir actos administrativos, y que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa dirimir el conflicto.
- 39.** Asimismo, dentro de su análisis, la Sala Provincial estimó que:

[...] no ha sido posible, verificar con la documentación acompañada la discriminación alegada, a lo que se suma el tiempo que ha transcurrido desde la fecha en que supuestamente se ha cometido el daño.

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

Se requiere para el esclarecimiento de los hechos alegados de todo un mecanismo probatorio, que solo proporciona la justicia ordinaria, y que permita al accionante demostrar sus aseveraciones, ya que de la documentación acompañada no se puede verificar la discriminación que invoca.

40. De lo anterior, esta Corte constata que la Sala Provincial no analizó los derechos invocados por el accionante, con base en los hechos del caso. Al contrario, su análisis se limitó a determinar que la vía apropiada para impugnar el memorando de 11 de marzo de 2004 y a la Orden General de 16 de marzo de 2004 era la justicia ordinaria. Por lo tanto, la sentencia incurre en el vicio motivacional de insuficiencia al no haber analizado la existencia o no de una trasgresión de derechos constitucionales. De ahí que, se verifica la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

5.2. Segundo problema jurídico: ¿Los jueces de la Sala Provincial vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva porque excedieron en demasía los plazos para resolver el recurso de apelación planteado?

41. El artículo 75 de la Constitución determina que toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. Asimismo, esta Corte ha señalado que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes que pueden concretarse en tres derechos: (i) el derecho al acceso a la administración de justicia; (ii) el derecho a un debido proceso judicial; y, (iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.¹⁴
42. Esta Corte ha considerado, como parte del derecho a la tutela judicial efectiva, el deber de los administradores de justicia de tramitar las causas puestas a su conocimiento en un plazo razonable y con el respeto y protección de las garantías del debido proceso en su actividad jurisdiccional.¹⁵ Ahora, la Corte Constitucional ha sostenido que:

Si bien las autoridades judiciales están obligadas a cumplir los tiempos establecidos en la ley, esta Corte ha considerado que pueden existir supuestos en los cuales un determinado proceso judicial puede extenderse más allá del término señalado en la ley para el efecto. A la Corte Constitucional no le corresponde entrar a verificar el cumplimiento de plazos legales sino en aquellos casos en los que dicha transgresión cobre relevancia constitucional. Dentro de una acción de protección, el incumplimiento de un plazo legal se convierte en constitucionalmente

¹⁴ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

¹⁵ CCE, sentencia 1943-15-EP/19, 25 de septiembre de 2019, párrs. 44 y 45; sentencia 28-15-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 51.

relevante cuando afecta al principio de celeridad y a su carácter inmediato, transgrediendo el derecho a un plazo razonable.¹⁶

43. De esta forma, la jurisprudencia ha establecido que para determinar si existe una vulneración del plazo razonable se debe tener en cuenta los siguientes parámetros: i) complejidad del asunto; ii) la actividad procesal del interesado; iii) la conducta de las autoridades judiciales; y, iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el caso.¹⁷
44. En este caso, de los recaudos procesales se evidencia que el recurso de apelación fue interpuesto el 23 de noviembre de 2011,¹⁸ sorteado a la Sala Provincial el 21 de junio de 2012¹⁹ y recibido por esta el 04 de julio de 2012.²⁰ En esta sede se convocó, en cuatro ocasiones, a audiencia²¹ y esta, finalmente, se llevó a cabo el 22 de mayo de 2013. En dicha audiencia estuvieron presentes los jueces José Villagrán Cepeda, Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo y Hugo Manuel González Alarcón. Posterior a ello, del expediente consta que la sentencia fue dictada el 16 de mayo de 2017, por los jueces Hugo Manuel González Alarcón, Gil Medardo Armijo Borja y la jueza ponente Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo, esto es cuatro años después de la audiencia.
45. En cuanto al primer parámetro para determinar si se vulneró el plazo razonable, corresponde analizar la **complejidad del asunto**. Al respecto, la Corte ha determinado que se debe observar la complejidad de la prueba, la pluralidad de sujetos o la cantidad de víctimas, las características del recurso, entre otros.²² En este caso, del expediente no se encuentra que se hayan practicado un número significativo de pruebas, ya que las partes solo adjuntaron los exámenes médicos, y memorandos y oficios en los que se basó la CTE para desvincular al accionante. En cuanto a los sujetos procesales, se constata que intervinieron, exclusivamente, el accionante y las instituciones accionadas: la CTE y la Procuraduría General del Estado; de ahí que el número de partes no traía consigo una

¹⁶ CCE, sentencia 2767-19-EP/24, 07 de marzo de 2024, párr. 24.

¹⁷ CCE, sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 63; sentencia 2936-17-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 40.

¹⁸ Unidad Judicial, recurso de apelación, 23 de noviembre de 2011, foja 103.

¹⁹ Sala Provincial, certificación de sorteo de la causa, 21 de junio de 2012, foja 09.

²⁰ *Ibid.* foja 10.

²¹ Sala Provincial, convocatoria a audiencia para el 24 de julio de 2012, 13 de julio de 2012; razón de que no se realizó la audiencia porque el tribunal no se integró completo, 24 de julio de 2012; convocatoria a audiencia para el 9 de agosto de 2012, 27 de julio de 2012; razón de que no se realizó la audiencia porque el tribunal se encontraba en otra diligencia, 9 de agosto de 2012; convocatoria a audiencia para el 11 de octubre de 2012, 13 de septiembre de 2012; escrito del accionante pide diferimiento de la audiencia, 10 de octubre de 2012; convocatoria a audiencia para el 22 de mayo de 2013, 3 de mayo de 2013, fojas 13, 14, 16, 19, 20, 23, 24.

²² CCE, sentencia 3268-19-EP/23, 25 de octubre de 2023, párr. 37.

complejidad. Luego, la acción de protección se encontraba en apelación, por lo que los jueces podían pronunciarse, incluso, con base en el expediente sin necesidad de una audiencia. Pese a ello, dado que en este caso transcurrieron varios años entre la baja de las filas (2004) y la presentación de la acción de protección (2011), aun cuando podría considerarse que eso genera dificultades probatorias y revestir cierto grado de complejidad en cuanto al análisis que correspondía efectuar, aquello no justifica que hayan transcurrido 4 años para dictar sentencia.

46. Sobre el segundo parámetro, la **actividad del interesado**, esta Corte ha señalado que debe evaluar “si la diligencia procesal de los accionantes fue activa en el impulso de la causa y si no incurrió en acciones dirigidas a entorpecer la tramitación del proceso”.²³ Al respecto, reconociendo que en garantías jurisdiccionales el impulso procesal no le corresponde solo a la parte accionante, esta Corte constata del expediente que, luego de interpuesto el recurso de apelación, el accionante presentó los siguientes escritos: solicitud de audiencia el 13 de julio de 2012,²⁴ solicitud de diferimiento de la audiencia el 10 de octubre de 2012;²⁵ y con posterioridad a la realización de esta, en escrito de 27 de agosto de 2014, señaló a sus representantes en el proceso.²⁶ En consecuencia, aun cuando no se evidencia una insistencia, el accionante no obstaculizó, entorpeció o dilató el proceso y, dado que estamos en un proceso de garantías jurisdiccionales, no existen razones en el caso en concreto para imputarle responsabilidad por la demora en la tramitación del recurso de apelación.
47. En cuanto a la **conducta de las autoridades judiciales**,²⁷ como tercer parámetro para determinar si se excedió el plazo razonable, corresponde que este Organismo verifique si existe algún incumplimiento concreto en los plazos,²⁸ falta de diligencia,²⁹ formalismos

²³ CCE, sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 55; sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 68.

²⁴ Sala Provincial, escrito solicitando fecha y hora para audiencia, 13 de julio de 2012, foja 18 del expediente.

²⁵ Sala Provincial, escrito para diferimiento de audiencia, 10 de octubre de 2012, fojas 24. En su escrito consta que solicitó el diferimiento “por cuanto mi Abogado defensor no podrá asistir a la audiencia ya que tiene una diligencia a las 9h00 en el Juzgado Primero de Transito (sic) del Guayas, adjunto al presente copia de la Notificación”.

²⁶ Sala Provincial, escrito de autorización de dos profesionales del derecho para su representación en el proceso, 27 de agosto de 2014, fojas 31.

²⁷ CCE, sentencia 1584-15-EP/20, 16 de septiembre de 2020, párr. 38. La Corte señaló que: “Para valorar la conducta judicial es necesario distinguir entre la actividad jurisdiccional ejercida con reflexión y cautela justificables y la desempeñada con excesiva parsimonia y exceso de formalismo. Este segundo tipo de conductas de la autoridad judicial resultan reprochables a la luz del principio de debida diligencia que deben guardar los jueces en la tramitación de las causas”.

²⁸ CCE, sentencia 2716-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párr. 24; y sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021 párr. 57.

²⁹ CCE, sentencia 3268-19-EP/23, 25 de octubre de 2023, párr. 41.

excesivos o actuaciones dilatorias³⁰ atribuibles a los jueces de la Sala Provincial; o, alguna circunstancia que justifique el retardo en la tramitación del recurso de apelación.³¹ Como se evidenció anteriormente, la Sala Provincial convocó a audiencia, en total en 4 ocasiones y se efectuó el 22 de mayo de 2013. Posteriormente, mediante auto de 18 de agosto de 2015, suscrito por la jueza ponente Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo, (i) se agregó los anexos y escritos presentados por las partes, (ii) ratificó las gestiones realizadas en audiencia por los abogados de las partes procesales y (iii) tuvo en cuenta la autorización concedida por el accionante a sus abogados para su representación, así como el casillero judicial y el correo para notificaciones. Finalmente, el 16 de mayo de 2017, la Sala Provincial dictó la sentencia que resolvió el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.

48. Ahora bien, los jueces de la Sala Provincial señalaron que la demora en la tramitación del recurso de apelación se debió a las precarias condiciones de la Función Judicial, como son: una infraestructura inadecuada para el almacenamiento y archivo de expedientes, inexistencia de un sistema de inventario fiable para ordenarlos cronológicamente, además de escaso personal, a lo que sumaron la falta de una secuencia clara respecto de los jueces anteriores que habían conocido los casos.³² En esta línea, la jueza Shirley Aracelly Ronquillo sostuvo en su informe “[...] *que esta causa como muchísimas otras que llegaron al actual edificio desde la Bolsa de Valores [...] no se sabía quién era el juez ponente de las mismas pues no se hacía constar el acta de sorteo interno en el expediente físico por lo que pasaba mucho tiempo para que el personal de secretaría entregue al juez respectivo, pues no podía determinarse si el ponente era el juez 1, 2 o 3*”.

49. Al respecto, y pese a las justificaciones presentadas, esta Corte no verifica que los jueces José Ricardo Villagrán Cepeda –primer juez sustanciador que realizó la audiencia–, Hugo Manuel González Alarcón –miembro del tribunal y juez que estuvo presente la audiencia–, Gil Medardo Armijo Borja –miembro del tribunal que emitió la sentencia del recurso de apelación–, y Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo –miembro del tribunal, que estuvo presente en la audiencia y que, posteriormente, fue la jueza sustanciadora del caso, en virtud del resorteo– hayan realizado diligencias o actuaciones relevantes en la acción de protección,³³ orientadas a una resolución oportuna del recurso interpuesto. Por lo tanto, esta se concluye que los mencionados servidores judiciales no actuaron con la diligencia debida en relación con la causa.

³⁰ CCE, sentencia 2054-16-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 25.

³¹ CCE, sentencia 2936-17-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 47.

³² CCE, caso 1776-17-EP, informes de los jueces presentados el 25 de enero de 2023.

³³ CCE, sentencia 1838-15-EP/20, 09 de septiembre de 2020, párr. 40.

50. Además, esta Corte recuerda a los jueces y juezas que los cambios de personal en las judicaturas “sin que exista de por medio otra circunstancia extraordinaria, no obstan ni eximen de la responsabilidad que tienen los órganos jurisdiccionales [...]”.³⁴
51. De tal manera, esta Corte reitera que es obligación de los jueces que tienen competencia para conocer garantías jurisdiccionales dar trámite preferente, ágil y celeré a estos procesos, y que su actuación al conocer demandas de garantías jurisdiccionales debe ser la de tramitarlos con la debida acuciosidad y diligencia, pues lo contrario acarrea la correspondiente responsabilidad civil, administrativa o penal, derivada de un incorrecto proceder, de conformidad con lo dispuesto por el COFJ en su artículo 15.³⁵
52. Finalmente, en relación con la **afectación generada en la situación jurídica de la parte accionante**, se encuentra que este debió esperar alrededor de cuatro años para recibir una respuesta a su recurso de apelación; por lo que, su situación ante una posible discriminación debido a su enfermedad quedó pendiente, afectando su situación laboral y personal. Como lo ha señalado la Corte Constitucional, este tipo de actuaciones demoran la “posibilidad de tener una decisión escrita en un plazo razonable y, de estimarlo necesario, interponer los recursos o acciones que les asistía”.³⁶
53. En virtud de lo expuesto, esta Magistratura considera que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en el plazo razonable, pues la precariedad en la Función Judicial no constituye un criterio que justifique que los servidores judiciales no actúen con la diligencia debida, lo cual se evidenció con una demora injustificada de cuatro años en la emisión de la sentencia de apelación.

6. Análisis de mérito

6.1. Procedencia del examen de mérito

54. Luego de haber constatado la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva en la sentencia de la Sala Provincial, esta Corte Constitucional verificará si se cumplen los requisitos para realizar un examen de mérito, tomando en cuenta que la presente causa tiene origen en una garantía jurisdiccional.

³⁴ CCE, sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 58.

³⁵ CCE, sentencia 637-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, punto decisorio 2 literal b).

³⁶ CCE, sentencia 1349-18-EP/23, 19 de julio de 2023, párr. 53.

55. Para el efecto, se debe observar los siguientes requisitos: (1) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otro derecho de las partes en la sentencia impugnada; (2) que *prima facie* los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por las autoridades judiciales inferiores; (3) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y (4) que cumpla al menos con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.
56. En el presente caso, se encuentra: (1) una vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva; (2) de una revisión preliminar del caso se evidencia que pudo existir una presunta vulneración a la igualdad y no discriminación, en conexidad con el derecho a la estabilidad laboral reforzada, que no habrían sido tutelados por las autoridades judiciales accionadas; (3) el caso no ha sido seleccionado por la Corte Constitucional para emisión de jurisprudencia vinculante; y, (4) en función de que el caso se refiere a una presunta desvinculación laboral del accionante por ser una persona que vive con VIH se colige que, el caso tiene elementos suficientes para considerarse grave. Por lo que, cumple con los requisitos para proseguir con un pronunciamiento de mérito.

7. Acción de protección

7.1. Alegatos de los sujetos procesales

7.1.1. Fundamentos del accionante en el proceso de origen

57. En su demanda de acción de protección y en la audiencia realizada ante este Organismo, el accionante indicó que los actos administrativos mediante los cuales se le desvinculó de la CTE se basaron en que es portador de VIH, por lo que le vulneraron sus derechos a (i) la igualdad y no discriminación, (ii) al trabajo, (iii) a la intimidad (iv) a la tutela judicial efectiva, (v) al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, presunción de inocencia, no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse no esté tipificado en la ley, las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución no tendrán validez, proporcionalidad de las sanciones, a la motivación (vi) el derecho a la defensa en la garantía de no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia; y, (vii) a la seguridad jurídica. Previstos

en los artículos 11 numeral 2, 33, 66 numerales 19 y 20, 75, 76 numerales 1, 2, 3, 4, 6, 7 literal l), i) y 82 de la Constitución.

- 58.** Respecto a la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación, el accionante indica que, el Directorio de la CTE violentó este derecho, debido a que lo desvincularon de las filas del cuerpo de vigilancia, exclusivamente, por ser una persona que vive con VIH.
- 59.** En cuanto a la vulneración del derecho al trabajo, señala que su conducta no se adecúa a lo previsto en el artículo 66 literal f) de la Ley de Personal y no respetó la protección especial derivada de ser una persona que vive con VIH. Además, manifiesta que esta desvinculación “[...] ha irrogado grave, inminente e irreparable daño, al dejarme sin trabajo, en la desocupación, sin la única fuente de ingresos para poder Satisfacer (sic) las necesidades personales y de mi hogar y más aún al colocarme en la indefensión, luego de tantos años de servicio a la COMISIÓN DE TRÁNSITO DEL GUAYAS [...]”.
- 60.** Arguye que la afectación del derecho al trabajo también vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, el debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, a la presunción de inocencia, a no ser sancionado por un acto u omisión no previsto en la ley, a que las pruebas obtenidas con violación de la constitución no tendrán validez, a la proporcionalidad de las sanciones y la seguridad jurídica.
- 61.** Refiere que los actos administrativos por medio de los cuales se dispuso su ascenso, transitoriedad y baja –memorandos 589 DEJ CTG de 29 de octubre de 2003³⁷ y 066 DEJ CTG de 11 de marzo de 2004³⁸ y el oficio 044 DRH-CTG de 16 de marzo³⁹ de 2004– no tienen motivación puesto que no expresan las razones de carácter constitucional y legal para el otorgamiento de la fase transitoria y posterior baja de las filas de la CTE.
- 62.** Finalmente, en la audiencia pública el accionante indicó que la CTE vulneró su derecho a la intimidad por cuanto en la Orden General, se publicó la razón por la que se produjo la baja, situación que, en su decir, hizo de conocimiento público su condición de salud.

³⁷CCE, caso 1776-17-EP, memorando 589-DEJ-CTG, 29 de octubre de 2003, foja 113. Dispone la transitoriedad y el ascenso del accionante.

³⁸CCCE, caso 1776-17-EP, memorando 066-DEJ-CTG, 11 de marzo de 2004, foja 110. Dispone la baja del accionante y el registro de esta en la hora de vida y su publicación en la Orden General.

³⁹CCE, caso 1776-17-EP, oficio 044-DRH-CTG, 16 de marzo de 2004, foja 109. Comunica a JFGA que la baja de las filas de la CTE operó desde 15 de marzo de 2004.

63. Por todo lo expuesto, tiene como pretensión que se declare la vulneración de los derechos alegados y se dejen sin efecto los memorandos 589-DEJ-CTG de 29 de octubre de 2003, 066 DEJ-CTG de 11 de marzo de 2004 y el oficio 044-DRH-CTG, de 16 de marzo de 2004, el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde el 15 de marzo de 2004 “hasta mi efectiva reincorporación teniendo presente grado, nivel y ubicación dentro de la institución”. Además, que se deje a salvo su derecho para reclamar el pago de daños y perjuicios, y que se sancione a los funcionarios de la CTE.

7.1.2. Contestación de la CTE

64. La CTE manifestó que la transitoriedad previa a la baja de las filas del accionante fue de conformidad con lo previsto en el artículo 66 literal f) de la Ley de Personal. Así, destaca que:

[...] todo el procedimiento está debidamente normado [...] en consecuencia el Directorio no ha violentado derecho constitucional alguno, en el acto administrativo impugnado, es legítimo y es legal; además, es importante señalar que, para la impugnación de los actos administrativos, como el que demanda el accionante, la propia Ley establece otros mecanismos de defensa judicial, como es la vía contenciosa administrativa.

65. En consonancia con lo anterior, la CTE hace referencia al artículo 15 del Reglamento de Ascensos para el Personal del Cuerpo de Vigilancia e indica que “para que los miembros del cuerpo de vigilancia puedan ingresar a los Cursos para Ascensos necesitarán como requisito indispensable encontrarse *en buen estado físico y de salud*”. (énfasis fuera del original). Es así como, –a criterio de la CTE– el accionante debido a su enfermedad no se encontraba apto para ascender “como en su debida oportunidad lo indicó el certificado médico; es decir no se vulneró derecho fundamental alguno del accionante; en consecuencia, no amerita la presente demanda”.

66. En virtud de todo lo expuesto, la CTE solicitó que la acción de protección sea negada.

7.2. Hechos probados

67. Esta Corte ha sostenido que, en los procesos de garantías jurisdiccionales, la determinación de los hechos probados se realiza con base en las disposiciones de la LOGJCC y, en lo que resulte compatible con la naturaleza de las garantías jurisdiccionales, subsidiariamente el Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”) y el COFJ. En particular, ha señalado que, ante la ausencia de norma expresa en la LOGJCC, la valoración de la prueba debe realizarse con base en las normas generales

fijadas en el artículo 164 del COGEP, según el cual, las pruebas deben ser apreciadas en conjunto y de acuerdo con las reglas de la sana crítica. Adicionalmente, según los artículos 16 de la LOGJCC y 162 del COGEP, deben probarse los hechos alegados por las partes, salvo aquellos que no lo requieran. De acuerdo con el artículo 163 numeral 1 del COGEP, no requieren probarse los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria.⁴⁰

68. Es preciso advertir que, cuando se trata de garantías jurisdiccionales presentadas en contra de entidades públicas, la carga de la prueba se invierte y son las instituciones públicas las que deben demostrar que lo alegado por la parte accionante no ha sucedido, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria. Lo mismo sucede si las entidades públicas no suministran la información requerida.⁴¹

69. En suma, en procesos de garantías jurisdiccionales, la valoración de la prueba deberá realizarse considerando, entre otros elementos, los siguientes: (i) deben probarse los hechos afirmados por las partes, excepto aquellos que no lo requieran. No requieren probarse los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria, así como los demás hechos señalados en el artículo 163 del COGEP; (ii) las y los juzgadores deben valorar las pruebas admitidas al proceso de forma conjunta y bajo las reglas de la sana crítica; (iii) el estándar de prueba requerido para considerar probado un hecho es menos riguroso que en otras materias del derecho.⁴² Si a partir del acervo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el estándar se encuentra satisfecho; (iv) las y los juzgadores deben siempre valorar la declaración de la presunta víctima, pero dicha declaración no puede tomarse de forma aislada, sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso, tomando en cuenta su contexto y relación con las demás pruebas.⁴³

70. Con base en lo mencionado, esta Corte Constitucional encuentra que los siguientes son hechos no controvertidos por las partes:

- JFGA trabajó en la CTE desde 23 de julio de 1996 hasta 15 de marzo de 2004.
- El accionante es una persona que vive con VIH.

⁴⁰ CCE, sentencia 2936-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párrs. 42 y 43; sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párrs. 86-94; y sentencia 1214-18-EP/22, 27 de enero de 2022, párrs. 76-74.

⁴¹ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 68.

⁴² En atención a que los procedimientos en los cuales se conocen vulneraciones de derechos deben ser sencillos, rápidos y eficaces, de conformidad con el artículo 8 de la LOGJCC. Al respecto, ver CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 92.

⁴³ *Ibid.*

- El accionante fue puesto en situación de transitoriedad y ascendido –en el 2003- y posteriormente dado de baja –en el 2004- por parte de la CTE con fundamento en los artículos 66 literal f) y 102 de la Ley de Personal la CTE, esto es, por padecer de una enfermedad crónica, que en el caso concreto es el VIH.
- En los siguientes documentos oficiales consta que el accionante fue diagnosticado con VIH y estos documentos fueron emitidos con copia a las áreas de Hoja de servicio, Financiero (Fiscalización), Comandancia, Caja de Cesantía, Bienestar Social, Trabajo Social, Liquidaciones, Jefe de Departamento de Personal y Educación, Archivo, Comandancia del Cuerpo de Vigilancia, Dirección Ejecutiva, Subdirección Ejecutiva, la Dirección Médica, la Dirección de Trabajo Social de RRHH, Bienestar Social, y la Dirección Jurídica de la CTE: (i) informe de la Dirección de Asesoría Jurídica de la CTE de 03 de julio de 2003 –oficio DAJ-I-2003-515-, (ii) oficio 307-DM-CTG de 08 de julio de 2003 dirigido al subdirector ejecutivo suscrito por el director médico de la CTE, (iii) oficio 687 DEJ-CTG de 28 de agosto de 2003 dirigido al presidente del Directorio de la CTE suscrito por el director ejecutivo de la CTE, (iv) oficio 340-DM-CTG de 18 de julio de 2003, dirigido al subdirector ejecutivo de la CTE suscrito por el director médico de la CTE, (v) memorando 1849-DRH-CTG de 15 de julio de 2003 dirigido al subdirector ejecutivo suscrito por el director de recursos humanos, (vi) solicitud de ascenso dirigida al subdirector ejecutivo de la TCE suscrita por los integrantes de la Comisión de ascensos de la CTE⁴⁴ de 23 de septiembre de 2003, (vii) informe 008-2003 de 1 de septiembre de 2003 suscrito por la Comisión de Estudios, Becas y Sanciones dirigido al Directorio de la CTE.
- El 23 de septiembre de 2003, la Comisión de ascensos de la CTE solicitó al subdirector ejecutivo de la institución que el accionante sea considerado “para que ingrese al Curso de Asensos” al estimar que “padece de V.I.H. en etapa asintomática, que quiere decir que es paciente portador del virus sin que este haya causado daños en su organismo [...], que esto quiere decir que las personas que padecen este tipo de enfermedad pueden desarrollar su actividad normalmente”.

7.3. Planteamiento de los problemas jurídicos

71. De la revisión de la demanda de origen y de lo señalado en la audiencia ante este Organismo, se encuentra que respecto a los derechos a: (i) la tutela judicial efectiva, (ii) al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, presunción de inocencia, no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al

⁴⁴ Esta solicitud fue firmada por el director médico, el jefe de trabajo de social de RRHH, el jefe del Departamento de Personal y Educación, y la directora de Bienestar Social.

momento de cometerse no esté tipificado en la ley, las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución no tendrán validez, proporcionalidad de las sanciones, a la motivación de los actos administrativos impugnados (iii) el derecho a la defensa en la garantía de no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia, (iv) a la seguridad jurídica, (v) a la igualdad y no discriminación; y, (vi) al trabajo, el accionante presenta como cargo principal que estos habrían sido vulnerados al haber sido desvinculado por el solo hecho de portar VIH. Por lo tanto, al verificarse un argumento central común, para evitar la reiteración argumental, este Organismo estima apropiado abordarlo a partir del derecho a la igualdad y no discriminación a través del siguiente problema jurídico **¿La CTE vulneró el derecho constitucional a la igualdad y no discriminación en conexidad con el derecho a la estabilidad laboral reforzada del accionante, al haberlo separado de sus filas por ser una persona que vive con VIH?**

72. Ahora, sobre el derecho a la intimidad, el accionante señala que la Orden General en la que se dispuso su baja se publicó, con lo cual se hizo de público conocimiento su estado de salud. De modo que, para atender este cargo, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La CTE vulneró el derecho a la intimidad del accionante por cuánto habría publicado en la Orden General del Cuerpo que la baja se debió a que es una persona que vive con VIH?**

7.3.1. Resolución de los problemas jurídicos de mérito

7.3.1.1. Primer problema jurídico de mérito: **¿La CTE vulneró el derecho constitucional a la igualdad y no discriminación en conexidad con el derecho a la estabilidad laboral reforzada del accionante, al haberlo separado de sus filas por ser una persona que vive con VIH?**

73. Conforme ya ha quedado establecido, el accionante relata, en su demanda, que la CTE le dio de baja de sus filas con base en el artículo 66 literal f) de la Ley de Personal “por enfermedad crónica comprobada” después de que los exámenes médicos que le realizaron arrojaran que es portador de VIH. Por lo que, corresponde a la Corte identificar si en este caso, la separación del accionante de las filas de la CTE por ser una persona que vive con VIH constituyó un acto discriminatorio.
74. El artículo 3.1 de la Constitución reconoce el deber fundamental del Estado consistente en garantizar el efectivo goce de los derechos de todas las personas sin discriminación alguna. Por su parte, el artículo 11 numeral 2 ibídem, establece la prohibición de discriminación en todas sus formas, en los siguientes términos:

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, **portar VIH**, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad (énfasis agregado).

75. En el contexto de esta disposición constitucional, la Corte ha reconocido que:

“[...] la condición de portar VIH se inserta directamente como una categoría sospechosa de discriminación que amerita una especial protección constitucional por la acentuada exclusión social de la que históricamente ha sido víctima este grupo de población vulnerable. El VIH, además de tener implicaciones médicas, también conlleva estigmatización y discriminación, lo que puede tener profundas repercusiones que afecten negativamente a las personas que viven con esta condición” (se ha prescindido de las citas del original).⁴⁵

76. Específicamente, en cuanto a la discriminación en espacios laborales de las personas que viven con VIH o SIDA, este Organismo ha sostenido que “[u]na de las discriminaciones más frecuentes se presenta en el ámbito laboral por cuanto la noticia de que una persona es portadora de VIH o enferma de SIDA en un medio de trabajo, implica en la mayoría de los casos, que esa persona sea despedida o se vea acosada”. En tal sentido, a la luz de la Constitución, esta Corte ha determinado que “las personas portadoras de VIH o que padecen SIDA son consideradas como una categoría sospechosa de discriminación, por ser parte de un grupo que se encuentra en desventaja histórica y estructural”.⁴⁶

77. En atención a esta situación, la Corte Constitucional determinó que:

Las personas portadoras de VIH o enfermas de SIDA no gozan de un simple estatus de estabilidad laboral aplicable a todas las relaciones laborales en condiciones generales en las cuales los empleados no poseen enfermedades catastróficas; por el contrario, este grupo de personas gozan de un principio de estabilidad laboral reforzada, merecedores de una especial protección dada la fuerte carga discriminatoria que socialmente han tenido que soportar; en tal virtud, **no podrán ser separados de sus labores en razón de su condición de salud**.

La separación de las labores de las personas portadoras de VIH o enfermas de SIDA, se presume *prima facie* como violatoria de los derechos constitucionales, por fundarse en criterios sospechosos, a menos que el empleador demuestre una causa objetiva –razones

⁴⁵ CCE, sentencia 2846-18-EP/24, 04 de abril de 2024, párr. 66.

⁴⁶ CCE, sentencia 2409-17-EP/22, 09 de noviembre de 2022, párr. 47

válidas y suficientes- que justifiquen **de manera argumentada y probada ante la autoridad competente que no se trata de un despido que se funda en un criterio sospechoso.**

Bajo ningún motivo el empleador podrá justificar la terminación de relaciones laborales fundado en argumentos que se agoten en el rendimiento de las actividades laborales del empleado portador de VIH o enfermo de SIDA, pues el deterioro físico y psicológico que influye en el desempeño de las actividades laborales es propio de un (sic) enfermedad de esta naturaleza, **so pena de incurrir en un trato discriminatorio.** Por ello, los trabajadores portadores de VIH o enfermos de SIDA **deberán ser reubicados en su medio de trabajo** cuando el desempeño de sus actividades esté afectado por su condición de salud⁴⁷ (énfasis agregado).

78. Dentro del presente caso, de los hechos probados se desprende la CTE conoció que el accionante es portador de VIH, puesto que se le practicó exámenes médicos en el Policlínico de la Institución como requisito previo para su ascenso al grado de Cabo Segundo dentro de la CTE en el año 2003.⁴⁸ Producto de ello, al conocerse su diagnóstico, el Directorio de la entidad accionada, emitió una Resolución, el 15 de septiembre de 2003, en la que expresamente determinó que, de acuerdo con el Reglamento de Ascenso para el Personal del Cuerpo de Vigilancia de la CTG,⁴⁹ para ingresar a los cursos de ascenso es “requisito indispensable encontrarse en buen estado físico y de salud”; y que el caso sometido a su conocimiento “se trata de dos elementos infectados con VIH y así son declarados en los informes y partes médicos [...]”. Por lo que, concluyó que, “los señores Vgte. JFGA [...] deben ser ascendidos al grado inmediato superior, puestos en transitoriedad y separados de las filas del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas [...], conforme lo establece el Art. 66 Lit. f) de las Ley de Personal [...], debiendo regir a partir de marzo 15 de 2004, en consecuencia, regístrese en la hoja de vida y publíquese en la Orden General del Cuerpo”.

79. Esta decisión fue adoptada por el Directorio de la CTE, aun cuando mediante oficio 340-DM-CTG, de 18 de julio de 2003, suscrito por el director médico de la entidad,⁵⁰ se informó a la Subdirección Ejecutiva de la CTE que, en relación con el caso del paciente

⁴⁷ CCE, sentencia 080-13-SEP-CC, 09 de octubre de 2013, decisorio 3.7, pág. 30

⁴⁸ Corte Constitucional, caso 1776-17-EP, informe del Policlínico de la Comisión de Tránsito del Guayas, 18 de julio de 2003, foja 151. En este se indicó que el accionante “padece del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida habiéndose diagnosticado mediante examen en el Policlínico de la Institución [...] –se trata de un paciente Sero Positivo asintomático”. Además, el informe señala que “No existe antecedentes en la Legislación Ecuatoriana que un paciente que padece HIV sea separado de su lugar de trabajo, debo mencionar según informe de la Dirección de Asesoría Jurídica en lo referente al Art. 66 literal f) y 102 de la Ley de Personal [...] el Sr. JFGA debe ser ascendido al grado inmediato superior y puesto en situación de transitoriedad”.

⁴⁹ Reglamento de Ascenso para el Personal del Cuerpo de Vigilancia de la CTG, “Art. 15.- Para que los miembros del Cuerpo de Vigilancia puedan ingresar a los Cursos para el ascenso, necesitarán como requisito indispensable encontrarse en buen estado físico y de salud, compatible con cualquier designación de los servicios de la Institución, conforme certificación extendida por el Departamento Médico de la misma”.

⁵⁰ Unidad Judicial, oficio 340-DM-CTG, 18 de julio de 2003, foja 49.

seropositivo JFGA, “No existen antecedentes en la Legislación Ecuatoriana que un paciente de HIV sea separado de su lugar de trabajo”. Además, consta en el expediente que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”), ante una consulta de la Dirección de Bienestar Social de la CTE sobre la disminución de la capacidad funcional de los servidores, respondió: “[c]uando un afiliado se encuentre disminuido en su capacidad funcional que le impide desempeñar sus labores habituales, el Dpto. de Riesgos de Trabajo determina la misma o la Comisión de Prestaciones hace un estudio del caso y concede la jubilación temporal o definitiva por invalidez, según el caso”.⁵¹ A más de esto, mediante oficio dirigido al subdirector ejecutivo de la CTE, la Comisión de ascenso solicitó el ingreso del accionante al curso de ascenso e indicó:

Esta comisión sugiere que relacionado al caso del Sr. [JFGA] quien padece de V.I.H. EN ETAPA ASÍNTOMÁTICA, que quiere decir que es un paciente portador del virus sin que este haya causado daños en su organismo (PACIENTE 0 POSITIVO), además tomando como Base Legal el Oficio # C.V.I.133 en lo que se refiere al punto tercero “LAS ENFERMEDADES CITADAS EN DICHO NUMERAL SON INCAPACITANTES O NO, DE ACUERDO A LA ACTIVIDAD LABORAL QUE SE REALICE”, que esto quiere decir **que las personas que padecen este tipo de enfermedad pueden desarrollar su actividad normalmente.**

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a usted sea considerado el Sr. [JFGA] para que ingrese al Curso de Ascenso, [...] (énfasis agregado).⁵²

- 80.** De lo anterior, resulta evidente que aun cuando el accionante era asintomático y existían pronunciamientos relativos a su plena capacidad para desarrollar sus actividades, el Directorio de la CTE ordenó su separación de la institución sin que existan criterios objetivos o justificados, sino por el solo hecho de ser portador de VIH.
- 81.** En consecuencia, fue producto de la antedicha Resolución del Directorio de la CTE que, para ejecutarla, la entidad emitió los actos administrativos ahora impugnados por JFGA. Así, (i) el memorando 589-DEJ-CTG de 29 de octubre de 2003;⁵³ el (ii) memorándum

⁵¹ CCE, caso 1776-17-EP, oficio de 11 de junio de 2002. Además, en su respuesta el IESS señaló que este fue un cuestionamiento que ya había sido resuelto a la CTE, por lo que solo repetía lo que ya había sido atendido.

⁵² Unidad Judicial, Solicitud de ingreso al curso de ascenso, suscrito por el director médico, el jefe de trabajo social de RRHH, el jefe del departamento de personal y educación, y Bienestar Social, 23 de septiembre de 2003, foja 57.

⁵³ Se dispuso: “El registro en la hoja de vida y se publique en la Orden General del Cuerpo la TRANSITORIEDAD de los Señores [...] y Vgte. [JFGA], basado en lo dispuesto en el Art. 66 literales f) de la [Ley de Personal] y, así mismo, los respectivos ASCENSOS a los grados inmediatos superiores los cuales son a [...] CABO 2DO, respectivamente de acuerdo a lo que dispone el Art. 102 de la antes mencionada Ley. Las transitoriedades así como los ascensos rigen a partir de la fecha en la que el Directorio de la Institución tomó dicha resolución, esto es a partir de septiembre 15 de 2003”.

066 DEJ CTG, de 11 de marzo de 2004;⁵⁴ (iii) la Orden General;⁵⁵ y, (iv) el oficio 044-DRH-CTG, de 16 de marzo de 2004,⁵⁶ constituyen los actos a través de los cuales, en cumplimiento de la Resolución del Directorio, se dispuso la situación de transitoria, ascenso y posterior baja en aplicación de los artículos 66 literal f) y 102 de la Ley de Personal. Por lo que, aun cuando en estos actos administrativos no consta expresamente que la desvinculación se debe a que accionante padece VIH, de los hechos probados queda claro que su diagnóstico médico constituyó la única razón para su desvinculación.

82. Ahora bien, la CTE sostuvo que actuó de conformidad con lo previsto en el artículo 66 literal f) de la Ley Personal; no obstante, esta Corte estima que, si bien, así concurrió, la aplicación de esta disposición no debía efectuarse de manera indiscriminada, sino en cuanto comprometiera las actividades del servicio, lo que en este caso no ocurrió porque el accionante, al momento de su desvinculación, era asintomático y estaba en condiciones óptimas para trabajar, tal y como determinó la propia institución. De ahí que, su forma de aplicación constituyó un acto de discriminación directa en su contra.
83. Además, debe tenerse en cuenta que los principios constitucionales de igualdad y no discriminación en razón del estado de salud de una persona, así como el derecho a la intimidad, estaban vigentes en la Constitución de 1998⁵⁷ y previstos en la Ley para la Prevención y Asistencia Integral del VIH Sida.⁵⁸ Por lo que, esta disposición debió ser aplicada e interpretada a luz de estas normas para respetar los derechos del ahora accionante.

⁵⁴ Se dispuso: “[...] habiéndose cumplido los seis meses de Transitoriedad, según lo ordenado por esta Dirección mediante memorándum No. 589 DEJ-CTG de octubre 29 de 2003, y según Resolución de Directorio de septiembre 15 de 2003, se le da de BAJA LAS FILAS DEL CUERPO DE VIGILANCIA DE LA COMISIÓN DE TRANSITO DEL GUAYAS A LOS SRS. [...] CABO 2DO. [JFGA], conforme lo establece el Art. 66 Lit F de la [Ley de Personal], debiendo regir a partir de marzo 15 de 2004 conforme se encuentra publicada en la Orden General del Cuerpo”.

⁵⁵ Se dispuso: “[...] habiéndose cumplido los seis meses de transitoriedad, según lo ordenado por esta Dirección mediante memorándum No. 589-DEJ-CTG de Octubre 29 de 2003 y según Resolución de Directorio de septiembre 15 de 2003, se le da de BAJA DE LAS FILAS DEL CUERPO DE VIGILANCIA DE LA COMISIÓN DE TRANSITO DEL GUAYAS A LOS SEÑORES [...] [JFGA], CONFORME LO ESTABLECE EL Art. 66 Lit. f) de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia, debiendo regir a partir de marzo 15 de 2004 [...]”.

⁵⁶ Señaló “Comunico a Ud. que, habiéndose cumplido los seis meses de Transitoriedad, conforme lo autorizado por el Director Ejecutivo, mediante memorándum No. 589 DEJ-CTG de 29 de octubre 2003 y acatando la Resolución de Directorio de 15 de septiembre de 2003, la Dirección Ejecutiva según memorándum No. 066-DEJ-CTG de 11 de marzo de 2004, dispuso su BAJA DE LAS FILAS DEL CUERPO DE VIGILANCIA a partir de 14 de marzo de 2004 conforme se encuentra publicada en la Orden General del Cuerpo No. 20561 de 16 de marzo de 2004”.

⁵⁷ Constitución Política del Ecuador de 1998, artículo 23 numerales 3 y 8.

⁵⁸ Ley para la Prevención y Asistencia Integral del VIH Sida, Registro Oficial 58, 14 de abril de 2000.

84. Por otra parte, cabe mencionar que, pese a que al momento en que ocurrieron los hechos la norma estaba vigente, esta Corte observa que dicha disposición jurídica, desde entonces, era contraria a la igualdad material, pues realizaba una distinción/segregación que atentaba contra la igualdad de oportunidades, y era discriminatoria al colocar a un grupo de personas en situación de desventaja por padecer una enfermedad crónica. De hecho, en la sentencia 362-16-SEP-CC, este Organismo declaró la inconstitucionalidad de la antedicha norma al considerar que:

El artículo 66 literal f de la Ley del Personal de la Comisión de Tránsito, al establecer que los miembros del Cuerpo de Vigilancia que padezcan de enfermedades crónicas comprobadas entraran en situación de transitoria, constituye un acto totalmente discriminatorio y prohibido por la Constitución por cuanto coloca a estas personas en una situación de desventaja, ya que al darles de baja por su enfermedad, no contarían con los medios suficientes que les permita tener ingresos dignos que aseguren su tratamiento y una vida digna.

85. Ahora bien, como quedó establecido previamente, la jurisprudencia de esta Corte ha sido clara también en determinar que las personas que padecen VIH no podrán ser separados de sus labores en razón de su condición de salud, debido a la fuerte carga discriminatoria que socialmente han tenido que soportar y las graves consecuencias que la pérdida de su trabajo genera para ellos, ante la baja posibilidad de conseguir otro empleo y los fuertes gastos en los que deben incurrir para sobrellevar su enfermedad. En este caso, la configuración del acto discriminatorio por parte de la institución accionada afectó, a su vez, la estabilidad laboral reforzada de la que gozaba el accionante⁵⁹ y, producto de ello, el accionante enfrentó, precisamente, aquellas graves afectaciones antes descritas. Así, según relató durante la audiencia, posterior a su desvinculación de la CTE, no pudo conseguir un trabajo formal nuevamente y debió dedicarse a lustrar zapatos en el centro de la ciudad de Guayaquil para subsistir. Además, se desintegró el núcleo familiar “ya que mi cónyuge me abandonó [...]”.

86. En atención a lo anterior, esta Corte encuentra que, como resultado de la vulneración de su derecho a la igualdad, no discriminación y estabilidad laboral reforzada, JFGA vio también afectado su plan de vida y su núcleo familiar.

⁵⁹ CCE, sentencia 2409-17-EP/22, 09 de noviembre de 2022, párr. 45. Este Organismo estableció que para que se active la protección de la estabilidad laboral reforzada es necesario que el empleador tenga conocimiento por cualquier medio de la condición de salud del empleado: “La consideración de que los trabajadores habrían comunicado sobre su condición de salud a las entidades empleadoras, o que se haya demostrado que éstas conocían sobre la enfermedad catastrófica, resulta un elemento principal para la procedencia de la garantía de estabilidad reforzada y de la carga argumentativa mayor a cargo del empleador que justifique de manera razonable y suficiente que la terminación no obedece a la enfermedad en específico”.

87. Finalmente, este Organismo hace énfasis, una vez más, en que el solo hecho de tener una enfermedad no es una razón válida que se justifique la desvinculación de una persona de su puesto de trabajo, menos cuando se trata de una enfermedad catastrófica y con las repercusiones particulares de las personas que padecen VIH. En consecuencia, la CTE no podía desvincular al accionante por padecer VIH.

7.3.1.2. Segundo problema jurídico de mérito: ¿La CTE vulneró el derecho a la intimidad del accionante por cuanto habría publicado en la Orden General que la baja se debió a que es una persona que vive con VIH?

88. Durante la audiencia pública realizada ante este Organismo, el accionante señaló que también se vulneró su derecho a la intimidad, pues la publicación de la Orden General con la que le dio la baja de la institución hizo de notoriedad pública que es portador de VIH.

89. En el artículo 66 numerales 19 y 20 la Constitución se reconoce el derecho a la protección de datos de carácter personal y a la intimidad personal y familiar.⁶⁰ Sobre el derecho a la intimidad, este Organismo ha determinado que “[...] implica la existencia, goce y disposición de una esfera reservada exclusivamente para el individuo, misma que le permita desarrollar libremente, es decir, sin injerencias externas, ni arbitrarias, su personalidad en los distintos ámbitos que componen a su vida”.⁶¹

90. En este sentido, la jurisprudencia de este Organismo ha establecido que la protección jurídica del derecho a la intimidad concierne al:

[...] ámbito de autonomía constituido por los sentimientos, hábitos y costumbres, las relaciones filiales, familiares, la situación económica, las creencias religiosas, **la salud mental y física**; y, en suma, las acciones.

Este derecho debe abarca (sic) lo siguiente:

- a.- El respeto a la vida privada de las personas;
- b.- El respeto a la vida pública de las personas;
- c.- Se asegura el respeto a la honra, honor o buen nombre de la persona y la de su familia; y,
- d.- La limitación al derecho de publicación.⁶²

⁶⁰ CCE, sentencia 002-11-SIN-CC, 21 de junio de 2011, párr. 30.

⁶¹ CCE, sentencia 2064-14-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 111.

⁶² CCE, sentencia 002-11-SIN-CC, 21 de junio de 2011, pág. 30.

91. Ahora bien, frente al derecho a la intimidad, el Estado tiene deberes positivos y negativos, los primeros referentes a “la obligación que éste tiene de implementar todas las medidas y ejercer todas las actuaciones posibles y necesarias para asegurar que el derecho a la intimidad se respete”⁶³ tanto por el Estado como por la sociedad. Mientras que, el deber negativo implica “abstenerse de realizar cualquier tipo de actividad o adoptar cualquier medida que pueda menoscabar este derecho”.⁶⁴ **Por ejemplo, una forma en la que se viola el derecho a la intimidad es cuando, sin autorización, se presenta al público una información cierta, veraz, pero no susceptible de ser compartida por cuanto pertenece al círculo íntimo de cada persona,**⁶⁵ como es la publicación sobre el estado de salud de una persona. Por lo que, al publicar el estado de salud sin autorización se infringe el deber negativo.

92. En relación con la información personal sobre el estado de salud, este Organismo ha señalado que el **dato clínico** “[...] está vinculado a información sobre la salud de una persona, que podría ser un diagnóstico sobre la salud o tratamiento de una enfermedad, que usualmente está contenido en la historia clínica, y es información que solo atañe a las personas y no puede ser considerada pública. **El dato clínico es un dato sensible que atañe a aspectos íntimos de una persona, como su salud.** En consecuencia, el dato clínico está protegido por el principio de confidencialidad y no puede ser entregado” (se ha prescindido de las referencias del original).⁶⁶

93. Además, respecto de la importancia de la confidencialidad de la información relativa al estado de salud de una persona, y más aún en el contexto de VIH o SIDA, esta Corte ha sostenido que:

la importancia de proteger la privacidad y confidencialidad de la condición de salud de una persona resulta trascendental, dado que revelar esta información puede provocar un clima de discriminación y estigmatización, ya que existe la tendencia a asociar negativamente la condición del VIH con una enfermedad altamente transmisible, grave, incurable o incluso terminal. Esto puede propiciar espacios de exclusión en diversos ámbitos, como familiar, sentimental y laboral, al igual que dificultar el acceso a servicios básicos, por ejemplo: salud, vivienda y educación, etc.⁶⁷

94. En el caso en concreto, de la revisión de la Orden General impugnada, se encuentra que la CTE dispuso la “BAJA DE LAS FILAS DEL CUERPO DE VIGILANCIA DE LA

⁶³ CCE, sentencia 2064-14-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 111.

⁶⁴ *Ibid.* párr. 112.

⁶⁵ *Ibid.* párr. 110.

⁶⁶ CCE, sentencia 29-21-JI y acumulado/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 64

⁶⁷ CCE, sentencia 2846-18-EP/24, 04 de abril de 2024, párr. 90

COMISIÓN DE TRÁNSITO DEL GUAYAS A LOS SEÑORES [JFGA], CONFORME LO ESTABLECE EL Art. 66 Lit. f) de la Ley de Personal [...]”. Aunque, en un primer momento, no se advierte que en este documento conste el diagnóstico médico del accionante o información relacionada con el tratamiento de la enfermedad, la Orden General se fundamentó en la existencia de una enfermedad crónica. Además, este acto administrativo no puede ser leído de manera aislada, pues, en realidad, hace parte de un proceso que acumula diversas actuaciones administrativas. Así, para llegar a la desvinculación del accionante de las filas de la CTE se requirieron varias actuaciones administrativas previas: informes, oficios y memorando médicos, jurídicos, de recursos humanos, entre otros. De ahí que, esta Corte estima necesario analizar, no solo la Orden General que dispuso su baja, sino todos los actos que llevaron a su desvinculación, para poder determinar si se afectó el derecho a la intimidad del accionante.

95. Según consta en el expediente, en un primer momento, en el informe de la Dirección de Asesoría Jurídica de la CTE, de 03 de julio de 2003,⁶⁸ donde se indicó, expresamente, que producto de los exámenes de laboratorio realizados al accionante se detectó que es portador de VIH y se concluyó que debía aplicarse el artículo 66 literal f) de la Ley de Personal, se incluyó la leyenda “Nota: Informe confidencial”. Además, ante una consulta realizada por la CTE al IESS sobre la disminución de la capacidad funcional de los servidores que padecen VIH, este último señaló:

El afiliado que acude a recibir atención en nuestro hospital, deposita su confianza en lo ético-bio-médico, que posee el profesional de la salud, por lo tanto considero que el diagnóstico del paciente debe ser manejado con absoluto apego a la reserva profesional.
[...]

Hago esta observación en salvaguarda del derecho a la privacidad del paciente y en garantía de su estabilidad laboral, lo cual se pone en manifiesto peligro.

96. Pese a ello, se constata que, posteriormente, el manejo de esta información no se mantuvo confidencial por parte de la CTE, pues en otros documentos suscritos por las autoridades de las distintas áreas y con copia entre ellas,⁶⁹ se incluye expresamente el diagnóstico médico del accionante, junto con su nombre completo, el cargo que ocupaba y al cual pretendía ascender. Así, por ejemplo, entre los documentos consta: “el mencionado uniformado padece de H.I.V”,⁷⁰ “de acuerdo a los informes médicos se encuentran

⁶⁸ Corte Constitucional del Ecuador, oficio de 03 de julio de 2003, caso 1776-17-EP, fojas 155 y 156.

⁶⁹ Entre las áreas a las que se copia constan: Hoja de servicio, Financiero (Fiscalización), Comandancia, Caja de Cesantía, Bienestar Social, Trabajo Social, Liquidaciones, jefe de Departamento de Personal y Educación, Archivo

⁷⁰ Corte Constitucional del Ecuador, oficio 307-DM-CTG de 08 de julio de 2003, foja 161.

enfermos (VIH-sida)”,⁷¹ “el señor [JFGA] padece del Síndrome Inmuno deficiencia Adquirida”,⁷² “se le detectó que padece de VIH Positivo”,⁷³ “[JFGA] quién padece de V.I.H. en etapa asintomática”,⁷⁴ “se trata de dos elementos infectados con VIH y así son declarados en los informes y partes médicos”.⁷⁵

97. De lo expuesto, se evidencia que en los documentos que dieron origen a la Orden General, constan los datos clínicos del accionante, mismos que no fueron tratados en el marco del principio de confidencialidad y reserva que exige la Constitución en el artículo 6 numeral 11. Así, en las diferentes áreas de la CTE –entre otras la Comandancia del Cuerpo de Vigilancia, Dirección Ejecutiva, Subdirección Ejecutiva, la Dirección Médica, la Dirección de Trabajo Social de RRHH, el Departamento de Personal y Educación, Bienestar Social, Financiero, Caja de Cesantías, Liquidaciones y la Dirección Jurídica–, circularon los nombres y apellidos del accionante, el cargo en el que se encontraba y su diagnóstico médico, haciéndolo plenamente identificable.
98. Por lo que, resulta claro que, pese a que inicialmente se le dio la categorización de información confidencial a la condición de salud del accionante –párrafo 94 *ut supra*– la CTE no respetó ni protegió sus datos personales y clínicos, permitiendo que estos circulen entre las diferentes dependencias de la CTE sin ningún tipo de control o reserva que evitara la plena identificación del accionante⁷⁶ y de su estado de salud; y sin que además la CTE haya evidenciado que la circulación, entre estas áreas, por ejemplo, Financiero, Comandancia del Cuerpo o Caja de Cesantías, era necesaria para garantizar acciones en favor de JFGA en función de su condición.
99. Cabe mencionar que, incluso, durante la audiencia realizada ante este Organismo, el abogado del accionante señaló que, a la fecha en que ocurrieron los hechos, entre los años 2003 y 2004, la CTE no contaba con un protocolo de confidencialidad y no tomó medidas para salvaguardar esa esfera de información reservada.⁷⁷ Además, reconoció que:

⁷¹ Unidad Judicial, oficio 687 DEJ-CTG de 28 de agosto de 2003, foja 43.

⁷² Unidad Judicial, oficio 340-DM-CTG de 18 de julio de 2003, foja 49.

⁷³ Unidad Judicial, memorando 1849-DRH-CTG de 15 de julio de 2003, foja 51.

⁷⁴ Unidad Judicial, solicitud de ascenso suscrita por los integrantes de la Comisión de ascensos de la CTE de 23 de septiembre de 2003, foja 57.

⁷⁵ Unidad Judicial, informe 008-2003 de 1 de septiembre de 2003, fojas 65 y 75.

⁷⁶ CCE, sentencia 47-19-JD/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 28. La Corte ha señalado que: “[...] los ‘datos personales’ se refieren a ‘toda información sobre una persona física identificada o identificable’ [...]. Esta identificación se produce mediante un ‘identificador’, que puede consistir –por ejemplo– en un nombre, número de identificación, datos de localización o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de una persona”.

⁷⁷ CCE, sentencia 2064-14-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 83.

nadie lo quería tratar a él [JFGA], porque como le publicaron la Orden General del cuerpo que es el órgano difusor que todos los vigilantes de la CTE lo leen, los tres mil cuatro mil vigilantes lo leen, y sale pues en el artículo, sale en la Orden General del cuerpo No [...] y la publican la baja de las filas del cuerpo de vigilancia de la CTE por estar inmerso en el artículo 66 de la Ley de Personal [...] y en razón de que esa enfermedad es altamente contagiosa nadie lo quería ni siquiera saludar [...].

100. De lo expuesto, resulta evidente que la falta de un tratamiento confidencial de la información sobre el estado de salud derivó en que sus datos personales y clínicos se hicieran de público conocimiento en el círculo social en el que se desenvolvía el señor JFGA. En consecuencia, la institución vulneró el derecho a la intimidad del accionante.

8. Reparación integral

101. El artículo 86.3 de la CRE prescribe que, ante la declaración de una vulneración de derechos constitucionales, es una obligación correlativa del respectivo juzgador ordenar la reparación integral que corresponda, sea esta, material o inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas que debe cumplir el destinatario o la destinataria de la decisión judicial y las circunstancias en que deban cumplirse. Para el efecto, el artículo 18 de la LOGJCC, contempla a la institución jurídica de la *restitutio in integrum* como una de las primeras medidas de reparación que deben ser consideradas en materia de garantías jurisdiccionales.
102. En función de lo anterior, esta Corte ya ha establecido que, que las autoridades judiciales encargadas de conocer garantías jurisdiccionales no solo tienen la competencia de examinar y declarar la eventual vulneración de derechos constitucionales, sino también la responsabilidad de ordenar una reparación integral que resulte apropiada, suficiente y proporcional a las circunstancias específicas de cada caso, teniendo en cuenta para ello el tipo de violación a los derechos fundamentales, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida.⁷⁸
103. En este caso, se advierte que la vulneración de los derechos a la igualdad, no discriminación, estabilidad laboral reforzada e intimidad, provocó una serie de daños que se pueden resumir en: por un lado, la pérdida de un trabajo estable (de 7 años), de su sustento económico y de las prestaciones del IESS. Por otro lado, su estigmatización y segregación, lo cual le impidió acceder a trabajos formales, obligándolo a lustrar zapatos,

⁷⁸ CCE, auto de reparación 2846-18-EP/24, 25 de abril de 2024, párr. 7.

como único medio de sustento, y desintegró su núcleo social y familiar, situaciones que, en conjunto, produjeron al accionante un daño a su proyecto de vida, así como sufrimiento y angustia.

104. A lo largo del proceso, el accionante dejó claro que su pretensión es su restitución a las filas de las CTE, de conformidad con el rango que le correspondería a esta fecha. No obstante, en virtud de que la demanda de acción de protección fue presentada alrededor de siete años después de su baja y por el tiempo transcurrido hasta la actualidad, dicha pretensión de reparación no es factible. Como ha señalado esta Corte en otros casos similares,⁷⁹ al haber transcurrido alrededor de 20 años desde su desvinculación, el accionante ya no cuenta con la formación, preparación física ni el tiempo de permanencia necesario para poder ser reintegrado al servicio activo de las filas de la CTE, de conformidad con la norma que regula este cuerpo de vigilancia. De modo que, al no ser posible la restitución del derecho, corresponde a esta Corte establecer otras medidas de reparación. En consecuencia, se ordena a la CTE:

104.1. Como reparación por el daño inmaterial causado a JFGA, ante el sufrimiento padecido por las graves afectaciones a su proyecto de vida producto de la desvinculación y de la imposibilidad de acceder a un nuevo empleo formal, así como el quebranto de su núcleo social, laboral y familiar causado por la vulneración de su intimidad ante el efecto estigmatizante y de exclusión que genera esta enfermedad,⁸⁰ corresponde pagar una compensación económica en equidad, dado que resulta inviable cuantificarlo objetivamente, de \$ 30.000 USD (treinta mil dólares americanos),⁸¹ en el término máximo de 60 días (sesenta días) contados a partir de la notificación de la presente sentencia. Suma que será depositada en la cuenta que el accionante designe.

104.2. Como medida de satisfacción, presentar disculpas al accionante, en el término de 30 días a partir de la notificación de esta sentencia. Para el efecto, emitirá un comunicado dirigido y notificado, directa y exclusivamente, al beneficiario de la medida en su domicilio, con el siguiente texto:

105. Por disposición de la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia 1776-17-EP/24, la Comisión de Tránsito del Ecuador presenta disculpas al señor JFGA, pues no debió ser

⁷⁹ CCE, sentencia 40-19-IS/21, 17 de noviembre de 2021, párrafo 43.

⁸⁰ CCE, sentencia 748-20-EP/24, 02 de mayo de 2024, párr. 41.

⁸¹ En casos previos, esta Corte ya ha otorgado reparaciones en equidad similares. CCE, sentencia 983-18-JP/21, 25 de agosto de 2021, punto decisorio 5 literal C.

desvinculado de la Institución por el hecho de portar VIH. Por lo que, reconoce que darlo de baja de las filas de la CTE y no garantizar la confidencialidad y reserva de sus datos clínicos, vulneró sus derechos a la igualdad y no discriminación, a la estabilidad laboral reforzada y a la intimidad, razón por la cual esta Institución lamenta las consecuencias que aquello le provocó. Asimismo, esta entidad reconoce su obligación de respetar la Constitución del Ecuador y los tratados internacionales en relación con el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas que viven con VIH.

106. Por otra parte, como garantía de no repetición, el Consejo de la Judicatura deberá difundir la sentencia 1776-17-EP/24 a todos los operadores del sistema de administración de justicia, la que deberá realizarse a través de los correos electrónicos institucionales de la Función Judicial.

107. Finalmente, como medida de rehabilitación, se ordena que:

107.1. El Ministerio de Inclusión Económica y Social realice un análisis de la situación socioeconómica del señor JFGA, a fin de que, en caso de que corresponda, pueda acceder a los beneficios y programas sociales que otorga esta cartera de Estado.

107.2. El Ministerio de Salud Pública que realice una evaluación médica y psicológica, con el fin de que el accionante obtenga la atención que requiera de conformidad con las necesidades identificadas en la evaluación.

9. 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 **1776-17-EP**.
- 2. Declarar** la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y la tutela judicial efectiva en relación con el plazo razonable por parte de la sentencia dictada el 16 de mayo de 2017 y los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
- 3. Dejar** sin efecto la sentencia expedida el 16 de mayo de 2017 por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas, dentro de la acción de protección presentada por JFGA.

4. **Llamar** severamente la atención a la jueza Shirley Ronquillo Bermeo y a los jueces José Ricardo Villagrán Cepeda, Hugo Manuel González Alarcón y a Gil Medardo Armijo Borja quienes tardaron cuatro años en resolver el recurso de apelación interpuesto por el accionante.
5. **Disponer** al Consejo de la Judicatura que investigue, determine la responsabilidad individualizada e inicie los sumarios administrativos correspondientes a los funcionarios de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas que tuvieron algún tipo de responsabilidad en la demora en la resolución del recurso de apelación. Para el cumplimiento de esta medida se otorga el plazo de 5 meses. Una vez transcurrido el plazo el Consejo de la Judicatura deberá informar a esta Corte el resultado de la investigación.
6. **Aceptar la acción de protección** planteada por JFGA y declarar la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación, a la estabilidad laboral reforzada y a la intimidad del accionante.
7. **Ordenar** a la CTE, como medidas de reparación:
 - 7.1. **Pagar** una compensación económica en equidad de \$ 30.000 USD (treinta mil dólares americanos) a JFGA, en el término máximo de 60 días (sesenta días) contados a partir de la notificación de la presente sentencia. Dicha suma será depositada en la cuenta que el accionante designe. La CTE presentará el respaldo del depósito a la Corte Constitucional, inmediatamente, una vez efectuado el pago.
 - 7.2. **Presentar** disculpas al accionante mediante un comunicado dirigido y notificado, directa y exclusivamente, al beneficiario de la medida en su domicilio, en el término de 30 días a partir de la notificación de esta sentencia. Para el cumplimiento de la medida la CTE remitirá a este Organismo el texto donde consten las disculpas emitidas y su notificación al accionante. El texto de las disculpas públicas contendrá el siguiente mensaje:

Por disposición de la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia 1776- 17-EP/24, la Comisión de Tránsito del Ecuador presenta disculpas al señor JFGA, pues no debió ser desvinculado de la Institución por el hecho de portar VIH. Por lo que, reconoce que darlo de baja de las filas

de la CTE y no garantizar la confidencialidad y reserva de sus datos clínicos, vulneró sus derechos a la igualdad y no discriminación, a la estabilidad laboral reforzada y a la intimidad, razón por la cual esta Institución lamenta las consecuencias que aquello le provocó. Asimismo, esta entidad reconoce su obligación de respetar la Constitución del Ecuador y los tratados internacionales en relación con el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas que viven con VIH.

8. Llamar la atención a la CTE por haber incurrido en un acto de discriminación directa al dar de baja de las filas de la institución a JFGA por ser una persona que vive con VIH.

8.1. Ordenar al Consejo de la Judicatura la difusión de sentencia 1776-17-EP/24 a todos los operadores del sistema de administración de justicia, la que deberá realizarse, a través de los correos electrónicos institucionales de la Función Judicial. En tal virtud, en el término 20 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 la difusión ordenada.

8.2. Disponer al Ministerio de Inclusión Económica y Social que realice un análisis de la situación socioeconómica del señor JFGA, a fin de que, en caso de que corresponda, pueda acceder a los beneficios y programas sociales que otorga esta cartera de Estado. Para la verificación de cumplimiento de esta medida, en el término de 60 días desde la notificación de esta sentencia, el Ministerio informará a este Organismo los resultados de su análisis.

8.3. Disponer al Ministerio de Salud Pública que realice una evaluación médica y psicológica, con el fin de que el accionante obtenga la atención que requiera de conformidad con las necesidades identificadas en la evaluación. Para verificar el cumplimiento de esta medida, en el término de 60 días desde la notificación de esta sentencia, el Ministerio presentará un informe a este Organismo que evidencie el cumplimiento de la medida.

9. Notifíquese, publíquese, devuélvase y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 27 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 1776-17-EP/24**VOTO CONCURRENTE****Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. En sesión ordinaria de 27 de junio de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 1776-17-EP/24. A pesar de coincidir con la decisión, formulo el presente voto concurrente por discrepar en el análisis del caso, particularmente respecto del problema jurídico sobre la igualdad y no discriminación.

A. Sobre el análisis del derecho a la igualdad y no discriminación

2. El primer problema jurídico del examen del mérito de la decisión consistió en: “¿La CTE vulneró el derecho constitucional a la igualdad y no discriminación en conexidad con el derecho a la estabilidad laboral reforzada del accionante, al haberlo separado de sus filas por ser una persona que vive con VIH?” En el análisis se resaltó que las personas que viven con VIH gozan de estabilidad laboral reforzada y pertenecen a grupos de atención prioritaria.
3. En igual sentido, la sentencia identificó que el accionante era asintomático y que, conforme a las pruebas aportadas en el proceso, incluso se había establecido que tenía plena capacidad para desarrollar sus actividades. Pese a ello, esto no fue considerado por la entidad accionante.
4. Ahora bien, a continuación, la sentencia refirió que:

84. Por otra parte, cabe mencionar que, pese a que al momento en que ocurrieron los hechos la norma estaba vigente, esta Corte observa que dicha disposición jurídica, desde entonces, era contraria a la igualdad material, pues realizaba una distinción/segregación que atentaba contra la igualdad de oportunidades, y era discriminatoria al colocar a un grupo de personas en situación de desventaja por padecer una enfermedad crónica. De hecho, en la sentencia 362-16-SEP-CC, este Organismo declaró la inconstitucionalidad de la antedicha norma [...]

5. Al respecto, considero que era importante reconocer que la discriminación no provino, en principio, de la CTE; sino de una norma que se encontraba vigente y tenía validez. Esta norma contenía un supuesto de hecho claro: “tener una enfermedad crónica comprobada”, tras cuyo cumplimiento o comprobación se debía aplicar una consecuencia jurídica que consistía en dar de baja a dicha persona.

6. Sin duda alguna, la disposición jurídica resultó contraria al principio de igualdad y no discriminación, tal como se determinó posteriormente en la sentencia que declaró su inconstitucionalidad -fallo 362-16-SEP-CC-. No obstante, mientras la norma estuvo vigente, los funcionarios públicos estaban obligados a aplicarla, ya que sus actuaciones se rigen por el principio de legalidad. Lo que sí era posible es que, durante la tramitación de la causa, los jueces que resolvieron la acción de protección podían elevar una consulta a la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de la norma o también se podía presentar una acción pública de inconstitucionalidad, como efectivamente ocurrió. Solo después de que la Corte declarara la inconstitucionalidad de la norma, se podía dejar de aplicarla; pero hasta entonces, su aplicación era obligatoria.
7. En ese sentido, formulo el presente voto concurrente porque la decisión no se pronunció sobre este particular que, a mi criterio, resultaba relevante para esclarecer el margen de actuación de los funcionarios públicos frente a normas presuntamente inconstitucionales; así como también habría podido dilucidar lo que pueden hacer los jueces constitucionales en caso de identificar que una norma es incompatible con la Constitución; a saber, elevar una consulta de norma. Sin detrimento de aquello, estoy de acuerdo con la decisión a la que arribó la sentencia porque estimo que sí se conculcaron otros derechos como la motivación y la tutela judicial efectiva para aceptar la acción extraordinaria de protección; así como el derecho a la intimidad, en la acción de protección.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1776-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 10 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 13:39; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

177617EP-6f20f

**Caso Nro. 1776-17-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día viernes doce de julio 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 2615-19-EP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 11 de julio de 2024

CASO 2615-19-EP

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

SENTENCIA 2615-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, en el marco de un proceso de acción de protección. Se determina que la sentencia impugnada cuenta con una motivación suficiente respecto de los derechos alegados como vulnerados.

1. Antecedentes procesales

1. El 03 de junio de 2019, Ana Lucía Atzuchi Maza presentó una acción de protección en contra de Ana Yahaira Jara Zúñiga, en calidad de directora encargada distrital 14 D03 de Salud (E) (“**Ministerio de Salud**”), y de la Procuraduría General del Estado.¹ El proceso fue conocido por la Unidad Judicial Multicompetente de Sucúa, provincia de Morona Santiago (“**Unidad Judicial**”), e identificado con el número 14304-2019-00549.
2. La Unidad Judicial aceptó la acción de protección en sentencia de 01 de julio de 2019.² En contra de esta decisión, el Ministerio de Salud interpuso recurso de

¹ En su demanda, alegó que el 10 de diciembre de 2012 se emitió la acción de personal 0396811, en la que se le confirió nombramiento provisional para el puesto de servidor público de apoyo 1 en el Ministerio de Salud Pública, área 6 Sucúa, Centro de Salud Hospital Sucúa. Además, mencionó que el 01 de marzo de 2019 le notificaron con el memorando MSP-CZ6-DD14D013-2019-0525-M mediante el cual se dio por concluido su nombramiento provisional. Alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, al ser el nombramiento provisional un acto administrativo en firme que, a su criterio, únicamente puede terminar cuando se declare el ganador del concurso de méritos y oposición, al que debe convocar la institución pública. Adicionalmente sostuvo que se vulneró el derecho al trabajo ya que su nombramiento provisional fue terminado sin justificación suficiente y de manera arbitraria y desproporcionada; también que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación respecto del acto administrativo impugnado. Como pretensión, solicitó que se declare con lugar la acción de protección, se deje sin efecto el memorando MSP-CZ6-DD14D013-2019-0525-M y su reincorporación al puesto que ocupaba en el centro de salud en las mismas condiciones laborales.

² Consideró que el acto administrativo por el cual se terminó la relación laboral entre las partes no se encontraba motivado ya que no estableció los motivos o fundamentos de hecho por los cuales se da concluida la acción personal y únicamente se invoca la normativa considerada aplicable al caso. En consecuencia, se dejó sin efecto el memorando MSP-CZ6-DD14D013-2019-0525-M, se ordenó el reintegro inmediato de Ana Atzuchi a su puesto de trabajo y la cancelación de los valores dejados de percibir.

apelación, mismo que fue puesto en conocimiento de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago (**“Sala Provincial”**).

3. El 14 de agosto de 2019, la Sala Provincial aceptó el recurso de apelación interpuesto y revocó la sentencia emitida por la Unidad Judicial. En la misma línea, declaró que no existió vulneración de los derechos constitucionales alegados en la acción de protección.³ El 10 de septiembre de 2019, Ana Lucía Atzuchi Maza (**“accionante”**) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala Provincial (**“sentencia impugnada”**).
4. Luego del sorteo correspondiente, la sustanciación de esta causa le correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. El 22 de octubre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁴ admitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada por la accionante.
5. En auto de 11 de julio de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento y solicitó el informe de descargo a la autoridad judicial accionada, concediéndole el término de cinco días, a partir de su notificación, lo cual fue cumplido el 17 de julio de 2023.⁵

2. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (**“CRE”**), en concordancia con los artículos 58 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**“LOGJCC”**).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

7. La accionante alega la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación, seguridad jurídica y al trabajo. Los derechos singularizados se encuentran reconocidos en los artículos 76 numeral 7 literal 1, 82, 33, 325 y 326 de la CRE, respectivamente.

³ No se presentaron recursos horizontales en contra de la sentencia emitida por la Sala.

⁴ Conformada por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, el juez constitucional Alí Lozada Prado, y el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.

⁵ El informe de descargo se encuentra suscrito por los jueces Milton Ávila Campoverde y Lorger Guamán Guamán.

8. Sostiene que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Como sustento, menciona que en la sentencia 227-12-SEP-CC se desarrolló el “test de motivación” y se estableció que toda decisión tomada por una autoridad debe cumplir con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. En tal sentido, transcribe extractos de la sentencia impugnada y expresa que, en la misma, “no existe relación o conexión lógica entre las afirmaciones y conclusiones al emitir el fallo, ni cuenta con una exposición de razones que el derecho le ofrece para adoptarla, en razón de que no tiene vínculo o enlace con lo requerido en la demanda de protección [sic]”.
9. Con respecto a la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, indica que “los jueces constitucionales en el conocimiento de garantías jurisdiccionales deben realizar un análisis sobre las vulneraciones de derechos constitucionales de conformidad con la [CRE], lo que no ocurre en el presente caso”. Adicionalmente, aduce que la sentencia impugnada vulnera jurisprudencia vinculante emitida por esta Corte, como es la contenida en el “expediente constitucional” 0351-16-JP.
10. Expone que se vulneró su derecho al trabajo y se lesiona su dignidad como ser humano ya que la sentencia impugnada afecta “cualquier proyecto de vida [al] que legítimamente aspira”, ya que se revocó la sentencia emitida por la Unidad Judicial. Además, cita parte de la sentencia “573-12-EP”; y, expresa que la sentencia impugnada “se refiere y cita abundantes normas constitucionales, sentencias constitucionales, jurisprudencia vinculante, que se convierten en meros enunciados”.
11. Por lo expuesto, la accionante solicita que (i) se admita la acción extraordinaria de protección; y, (ii) se declare la vulneración de los derechos alegados y se le repare íntegramente “como prevé la CRE y los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos”.

3.2. Argumentos de la Sala Provincial

12. En su informe de descargo, los jueces de la Sala transcriben gran parte de la sentencia impugnada e indican que la misma cuenta con una motivación suficiente; y, sobre el caso concreto argumentan que:
 - 12.1. No existió vulneración del derecho al trabajo porque la accionante no ingresó al servicio público “mediante un concurso de méritos y oposición; por lo tanto, su relación laboral no tenía estabilidad y el empleador estaba facultado por la ley para dar por terminada dicha relación laboral en cualquier momento”.

- 12.2.** No se afectó la dimensión constitucional del derecho a la seguridad jurídica ya que “la aplicación o falta de aplicación de las normas que contempla la Ley Orgánica de Servicio Público, compete a la justicia ordinaria conforme el principio de legalidad”.
- 12.3.** El acto administrativo que dispuso la terminación del nombramiento provisional contenía una “motivación mínima y suficiente”.
- 12.4.** La accionante no alegó que sea parte de un grupo vulnerable que permita aplicar en su favor una protección reforzada, conforme lo indicado en la jurisprudencia constitucional.

4. Planteamiento del problema jurídico

- 13.** La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales. En la misma línea, se ha señalado que los cargos formulados deben consistir en argumentaciones completas; es decir que deben (i) identificar el derecho violado; (ii) indicar la acción u omisión de la autoridad judicial; y, (iii) explicar por qué dicha acción u omisión vulneró un derecho fundamental.⁶
- 14.** Es preciso mencionar que el pronunciamiento contenido en el auto de admisión referente a los cargos formulados por los accionantes, obedece a una fase preliminar del análisis que se debe realizar en el conocimiento de acciones extraordinarias de protección. En tal sentido, la última valoración sobre los argumentos y cargos expresados en la demanda debe realizarse en la etapa de sustanciación, atendiendo los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional.
- 15.** En cuanto a lo señalado en el párrafo 8 *supra*, se observa que el cargo esgrimido se circunscribe en cuestionar la “conexión lógica entre las afirmaciones y conclusiones al emitir el fallo”, específicamente sobre las contenidas en el considerando “QUINTO” de la sentencia impugnada. De acuerdo con la accionante, la Sala Provincial concluye que la relación laboral con el Ministerio de Salud no representa estabilidad –laboral–, sin contar con “una exposición de razones que el derecho le ofrece para adoptarla”.

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16 al 18.

16. Complementando la idea del párrafo que antecede, la accionante aduce que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica (párrafo 9 *supra*). En síntesis, indica que la Sala Provincial no expuso razones suficientes para adoptar su decisión en la sentencia; y, que no se realizó un análisis sobre la vulneración de los derechos constitucionales alegados. Con el propósito de efectuar un análisis adecuado respecto de si la sentencia impugnada cuenta o no con una motivación suficiente, con el fin de evitar la redundancia argumentativa, se analizarán los cargos contemplados en el párrafo 15 y el presente, a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de motivación conforme ha procedido en casos análogos este Organismo.⁷ En consecuencia, se reconduce la argumentación de la accionante y se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia emitida por la Sala Provincial en la causa 14304-2019-00549, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por carecer de suficiencia motivacional?**
17. Paralelamente la accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica puesto que la Sala Provincial habría inobservado la “jurisprudencia vinculante” contenida en el “expediente constitucional” 0351-16-JP. Al respecto, es preciso puntualizar que la accionante no establece un argumento claro al respecto, pues no se identifica las reglas de precedente supuestamente inobservadas y la forma en la que estas se aplican al caso concreto.⁸ Por lo tanto, no corresponde formular un problema jurídico relacionado con el cargo mencionado.
18. Respecto de la supuesta vulneración del derecho al trabajo, cargo sintetizado en el párrafo 10 *ut supra*, se observa que la demanda de la accionante no presenta un argumento claro, ya que su construcción argumentativa no establece una justificación jurídica que explique los motivos concretos por los que este derecho fue vulnerado como consecuencia directa e inmediata de la actuación jurisdiccional impugnada. De tal forma, no se analizará el derecho al trabajo con base en el argumento referido.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. **¿La sentencia emitida por la Sala Provincial en la causa 14304-2019-00549, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por carecer de suficiencia motivacional?**

19. La CRE reconoce que todos los actos decisionales del poder público deberán ser motivados bajo sanción de nulidad. Además, que “no habrá motivación si en la

⁷ CCE, sentencias 1089-20-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 19; 1994-19-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 23.

⁸ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

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”.⁹

20. No obstante, esta Corte se ha pronunciado en varias ocasiones respecto de que la motivación, entendida como garantía del debido proceso, no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica. Por el contrario, contiene únicamente parámetros mínimos que deben ser cumplidos.¹⁰
21. Las decisiones de los poderes públicos deben tener una estructura mínimamente completa. Esto conlleva a que, toda resolución debe, al menos, “i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron [los juzgadores] y ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho” (énfasis omitido).¹¹ Además, la motivación suficiente se caracteriza porque “la fundamentación normativa [contenga] 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”.¹²
22. Así las cosas, para constatar si en la decisión impugnada existe motivación suficiente, se debe verificar que contenga (i) fundamentación normativa suficiente; y, (ii) fundamentación fáctica suficiente. Adicionalmente, al ser una garantía jurisdiccional, en principio, existe el deber de (iii) pronunciarse sobre la existencia (o no) de vulneración de los derechos alegados.¹³ Esto, en vista de que la accionante alega que la sentencia impugnada carece de fundamentación normativa que permita arribar a las conclusiones adoptadas y que, además, carece de un análisis respecto de la existencia de las supuestas vulneraciones a sus derechos constitucionales.
23. En el acápite primero de la sentencia impugnada, se determina la competencia de los juzgadores para resolver la apelación de la decisión emitida en primera instancia. En el segundo, se declara la validez procesal. En el tercero, la Sala justifica la admisibilidad del recurso planteado de acuerdo con la normativa legal aplicable al caso.
24. En el acápite cuarto, transcribe gran parte de la acción presentada en primera instancia y detalla la pretensión de la accionante. En el sub acápite 4.2, transcribe los argumentos de defensa presentados por el Ministerio de Salud; y, en el 4.3, hace

⁹ CRE, artículo 76, numeral 7, literal 1.

¹⁰ CCE, sentencias 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 44, 1601-17-EP/22, 06 de abril de 2022, párr. 23, 1089-20-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 22.

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 58.

¹² *Ibid.* pp. 61.1 y 61.2

¹³ *Ibid.* párr.103

referencia a la adhesión de la Procuraduría General del Estado a la defensa presentada por el Ministerio de Salud.

25. En el acápite quinto, denominado “[a]rgumentación y motivación de la Sala”, se realizan consideraciones generales tendientes a exponer la naturaleza y objeto de la acción de protección, así como puntualizar los actos contra los cuales procede esta garantía. En este orden de ideas, la Sala Provincial remarca particularidades respecto del rol del juez constitucional en la resolución de las garantías puestas en su conocimiento.
26. En el sub acápite 5.2, se analiza la facultad de la accionante para proponer la acción de protección en contra del Ministerio de Salud. Asimismo, puntualiza los derechos que se alegan vulnerados y procede a realizar análisis conceptual de cada uno, así como de su naturaleza y se refiere a sentencias de este Organismo –y en caso del derecho a la seguridad jurídica, también se mencionan sentencias de organismos internacionales – que abordaron el desarrollo de cada derecho.¹⁴
27. La sentencia impugnada, en el sub acápite 5.3, realiza un análisis de los derechos alegados vulnerados –derecho al trabajo y a la seguridad jurídica–; y, respecto de la supuesta vulneración del derecho al trabajo y a la seguridad jurídica, expone:¹⁵

Si bien, la accionante ha justificado su vínculo laboral con el nombramiento provisional, suscrito por la entidad accionada, para su contratación no se ha aplicado el artículo 228 de la Constitución [...]. Es decir, que la [accionante], al no haber ingresado a prestar sus servicios mediante concurso de méritos y oposición, está excluida de la carrera del servicio público, y por ello, su relación laboral no representa estabilidad; por lo tanto, su derecho subjetivo al trabajo no se encuentra afectado.

Por ello, la decisión de cesar en sus funciones a la accionante a pesar de la existencia de un nombramiento provisional **no tiene relevancia constitucional en ninguno de los derechos que alega han sido violados**, puesto que el derecho a la seguridad jurídica, implica el reconocimiento de todo el ordenamiento jurídico, que mantiene normas propias para reclamar si la cesación ha sido ilegal, existiendo para ello el procedimiento idóneo que se contempla en la estructura jurídica infraconstitucional del país.

[Énfasis propio]

¹⁴ A saber, respecto de la garantía de motivación, la Sala Provincial hace referencia a las sentencias 100-14-SEP-CC y 073-14-SEP-CC. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, se menciona los fallos 088-13-SEP-CC, 007-10-SEP-CC, 139-14-SEP-CC y 284-15-SEP-CC. También, se hace referencia al desarrollo del derecho a la seguridad jurídica por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las sentencias de los casos López Mendoza vs. Venezuela y Cayara vs. Perú. Respecto del derecho al trabajo, se alude a los artículos 33, 66.2, 229 y 326 de la CRE, así como el artículo 23.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el 6.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁵ Expediente de la Corte Provincial fojas 24 y 25 vuelta.

28. En este orden de ideas, entre las consideraciones realizadas por la Sala Provincial, se evalúa que la aplicación o no de normas infraconstitucionales [Ley Orgánica de Servicio Público] “implica[n] una cuestión de legalidad, que debe resolverse conforme las normas infra constitucionales previstas en la normativa jurídica ordinaria”. No obstante, consideró la normativa legal¹⁶ mencionada para su análisis de las particularidades fácticas del caso, relativas al nombramiento provisional de la accionante y a su vinculación sin concurso de méritos y oposición previo. Solo a partir de ello, se consideró que las alegaciones de la accionante respecto de la vulneración de sus derechos al trabajo y a la seguridad jurídica, no resultaron en afectaciones a nivel constitucional y, determinado aquello, se indicó que existía una vía idónea para reclamar la supuesta ilegalidad del acto administrativo por el cual fue desvinculada de su puesto de trabajo, siendo esta la vía ordinaria.
29. La Sala Provincial también analiza la supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación a consecuencia del acto administrativo por el cual se desvinculó a la accionante, en el acápite 5.4 del fallo analizado. En este acápite transcribe las consideraciones realizadas por la Unidad Judicial, pero concluye que no hubo vulneración a su derecho constitucional, remarcando que:

[S]i bien el acto administrativo que dispone la cesación de funciones de la accionante [...], es limitado, si [sic] menciona la normativa legal que sirve de fundamento para tomar la decisión, y si la accionante considera que dicho acto le causó perjuicio y por ello solicita su nulidad, existen la vías idóneas legales que contempla la estructura jurisdiccional para hacer valer su derechos, en donde inclusive se analizará la falta de motivación alegada, pues como se analizó en el acápite anterior, dicho acto administrativo no ha afectado su derecho subjetivo al trabajo, como derecho de relevancia constitucional, [...] puesto que no se verifica la violación de un derecho constitucional, conforme el artículo 40, numeral 1 de la LOGJCC, existiendo los mecanismos y procedimientos adecuados y eficaces de defensa judicial para proteger los derechos que la accionante considera que han sido violados, en donde se resolverá la legalidad del acto administrativo, conforme el numeral 3 del artículo 40 ibídem.

30. Esta Corte constata que la decisión impugnada i) detalla los antecedentes del proceso y ii) realiza un análisis con relación a las supuestas vulneraciones de derechos alegadas por la accionante tomando en consideración los hechos singularizados que se encaminaron a sustentar las pretensiones de la acción. En la misma línea, la Sala consideró que iii) la vía idónea para conocer la acción propuesta por la accionante era la justicia ordinaria. Así también expuso la justificación normativa de la decisión emanada por la judicatura accionada. En consecuencia, tras los puntos antes señalados y desarrollados por la Sala Provincial, se aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia emitida por la Unidad Judicial. Es importante mencionar que en la parte

¹⁶ Artículos 47 literal e, 83 literal h de la LOSEP y el artículo 107 de su reglamento. Además, analizó la disposición transitoria décima primera de la Ley Orgánica del Servicio Público.

decisoria de la sentencia, expresamente se establece que “no existe la vulneración de los derechos constitucionales alegados por la accionante”.

31. En consecuencia, es posible concluir que la sentencia *in examine* cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia de esta Corte para considerarse suficientemente motivada, tomando en consideración lo señalado en los párrafos 27 al 30 *supra*. Particularmente, se evidencia que la Sala Provincial ha sido clara en identificar y analizar los derechos supuestamente vulnerados por el Ministerio de Salud, así como las pretensiones de la accionante, contrastando las alegaciones frente a la naturaleza y objeto de la acción de protección, concluyendo que, en este caso, no existió real vulneración de derechos constitucionales y por lo tanto la acción de protección no es procedente y debía ventilarse ante la justicia ordinaria.
32. Por último, es preciso recalcar que no corresponde en el análisis de la garantía de la motivación, revisar el acierto o desacierto que se tuvo respecto de la evaluación de las pretensiones, oposiciones, argumentos de acusación o de defensa expresados por los sujetos procesales.¹⁷

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 **2615-19-EP**.
2. *Disponer* la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

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

¹⁷ CCE, sentencia 363-15-EP/21, 02 de junio de 2021, párr. 67

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de julio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

261519EP-6f342



Caso Nro. 2615-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/FMA

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.