

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

1299-20-EP/24 En el Caso No. 1299-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1299-20-EP presentada por el SRI	3
1699-20-EP/24 En el Caso No. 1699-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentada en el caso No. 1699-20-EP	19
168-23-IS/24 En el Caso No. 168-23-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 168-23-IS	28
1-24-DS/24 En el Caso No. 1-24-DS Confírmese el Dictamen No. 001-DNA1-2024 emitido por el Contralor General del Estado, por no haber vulnerado el derecho al debido proceso de Sebastián Mateo Corral Bustamante	37
68-20-IN/24 En el Caso No. 68-20-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 68-20-IN	54
8-21-IS/24 En el Caso No. 8-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 8-21-IS	73
1428-20-EP/24 En el Caso No. 1428-20-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 1428-20-EP	85

	Págs.
124-20-EP/24 En el Caso No. 124-20-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección 124-20-EP.....	102
6-18-EI/24 En el Caso No. 6-18-EI Rechácese la acción extraordinaria de protección No. 6-18-EI/24.....	109
514-17-EP/24 En el Caso No. 514- 17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 514-17-EP.....	119



Sentencia 1299-20-EP/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

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

CASO 1299-20-EP

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

SENTENCIA 1299-20-EP/24

Resumen: En la presente sentencia, la Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto de inadmisión del recurso de casación, emitido dentro de un proceso contencioso tributario. Se determina que no se vulneró la tutela judicial efectiva, por cuanto la actuación del conjuer nacional no implicó un obstáculo irracional en el acceso al recurso de casación de la entidad accionante.

1. Antecedentes

1. El 20 de junio de 2019, Ricardo Gabriel Echeverría Ycaza, representante legal de la Compañía General de Comercio y Mandato S.A. (“**actor**”), presentó una demanda contencioso tributaria en contra del Servicio de Rentas Internas (“**SRI**”), impugnando la liquidación de pago 09201906500388536 emitida el 26 de marzo de 2019 por la directora zonal 8, por diferencias en la declaración de impuesto a la renta del ejercicio fiscal 2015.¹ El proceso fue signado con el número 09501-2019-00208 en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (“**Tribunal Distrital**”).
2. El Tribunal Distrital mediante sentencia de 22 de octubre de 2019 declaró con lugar la demanda propuesta por la compañía y dejó sin efecto la liquidación de pago.² El SRI

¹ A través del acto impugnado se determinó el pago de diferencias por la suma de USD\$ 647.866,72 más intereses y recargos, porque a criterio del SRI el actor incumplió con su obligación de presentar el anexo de accionistas, partícipes, socios, miembros del directorio y administradores del año 2015 dentro de los plazos previstos; debiendo la compañía aplicar la tarifa del 25% de impuesto a la renta. La cuantía de la demanda se fijó en USD\$ 1'100.000,00.

² El Tribunal para resolver consideró que:

[...] el presupuesto normativo contenido en el artículo 37 ibídem, está constituido por el verbo rector de incumplir, sin que se pueda considerar una interpretación extensiva para incluir adicionalmente a la presentación tardía como parte del hecho generador [...] en el presente caso la cuantía fue fijada expresamente con un recargo de 3 puntos porcentuales cuando no se cumple con el deber de informar (esto último constituye el objeto imponible) [...] Siendo que las partes concuerdan con que la información sí se presentó, no cabe el

solicitó la aclaración de la sentencia; pedido que fue negado en auto de 6 de noviembre de 2019.

3. El SRI interpuso recurso de casación en contra de la sentencia del Tribunal Distrital. El conjuetz de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuetz nacional**”) con auto emitido y notificado el 12 de marzo de 2020, dispuso al SRI que aclare o complete su recurso de casación, en el término de cinco días.
4. El SRI mediante escrito presentado el 19 de mayo de 2020 atendió lo requerido por el conjuetz nacional, quien con auto de 18 de junio de 2020 resolvió la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto, considerando que el escrito de aclaración se presentó fuera del término legal. El SRI solicitó la revocatoria de dicho auto; el conjuetz nacional con auto de 8 de julio de 2020 inadmitió el pedido de revocatoria, considerando entre otros aspectos que “[...] sobre la presentación tardía del libelo aclaratorio, no se argumenta nada en el escrito de revocatoria que se atiende, por lo que se concluye que se tiene por correcto lo actuado por el Conjuetz en ese análisis”.
5. El 03 de agosto de 2020, Gabriela Orellana Rosero, directora zonal 8 del SRI (“**entidad accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 18 de junio de 2020 (“**auto impugnado**”).³
6. El 19 de octubre de 2020, la causa se sorteó a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. El 18 de diciembre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y requirió al conjuetz nacional que remita un informe motivado sobre los fundamentos de la acción extraordinaria de protección.⁴ El conjuetz nacional mediante oficio ingresado el 15 de enero de 2021 presentó su informe de descargo.

recargo que impone el artículo 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno al no ser procedente la interpretación extensiva que pretende la administración.

³ En la demanda de acción extraordinaria de protección, consta textualmente lo siguiente:

“La calidad por la que comparezco es la de DIRECTORA ZONAL 8 DEL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS y como tal afectada por la decisión judicial del **auto emitido el 18 de junio de 2020** a las 09h41 por el Conjuetz de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario [...]”. (énfasis agregado)

⁴ El Tribunal de Admisión estuvo conformado por los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Ali Lozada Prado; y, el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

7. El 07 de enero de 2021, el actor del proceso de origen presentó un escrito solicitando la corrección de términos en el auto de admisión de la causa.⁵ Mediante auto de 5 de agosto de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional negó el pedido.⁶
8. La jueza sustanciadora mediante providencia de 23 de mayo de 2024, en cumplimiento del orden cronológico, avocó conocimiento del caso; y, dispuso su notificación a los involucrados.

2. Competencia

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); y, artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), se establece la competencia de la Corte Constitucional, para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

3. Alegaciones de las partes

3.1. De la entidad accionante

10. La entidad accionante alega que el auto impugnado vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a recurrir, de acuerdo a lo previsto en los artículos 75 y 76, numeral 7, literal m) de la Constitución de la República.
11. La entidad accionante sostiene que la vulneración de derechos se provoca de la siguiente manera:

El Servicio de Rentas Internas [...] presentó un recurso de casación en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en la ciudad de Guayaquil, provincia del Guayas, el 22 de octubre de 2019 dentro del proceso judicial No. 09501-2019-00208 [...] El Conjuez [...] a cargo de la sustanciación del recurso presentado, dispone que aquel se complete, en lo que respecta a: ‘la indicación de la sentencia o auto recurrido, con individualización de la o el juzgador que la dictó, del proceso en que se expidió, la identificación de las partes, la fecha en que se dictó y la de su notificación’ [...] El SRI presentó un escrito ratificando la existencia de dicho requisito en el recurso

⁵ En su pedido, el actor del proceso de origen solicitó la corrección de un supuesto error de cálculo del término en la presentación de la acción extraordinaria de protección.

⁶ El Tribunal estuvo conformado por la juez constitucional Carmen Corral Ponce y los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez.

inicialmente presentado; a pesar de ello, el conjuez [...] calificó a la presentación del escrito como extemporánea, y en virtud de aquel consideró que la parte procesal recurrente no había completado el recurso de casación inicialmente presentado, lo que ocasionaba la inadmisión del mismo, en el marco de lo dispuesto en el artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos. (El subrayado corresponde al original)

12. Alega que el requisito, cuya omisión utiliza el conjuez nacional para la inadmisión del recurso, fue cumplido desde un inicio; así menciona que incluso dicha autoridad jurisdiccional al emitir el auto impugnado indicó lo siguiente:

Conforme a los autos, el recurso de casación ha sido propuesto dentro del proceso No. 09501-2019- 00208, por el señor Abogado Diego Cabezas-Klaere, procurador judicial de la economista Gabriela Orellana Rosero, Directora Zonal 8 del Servicio de Rentas Internas, en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en la ciudad de Guayaquil, provincia del Guayas, el 22 de octubre de 2019, notificada en la misma fecha [...].

13. Agrega que es contradictorio que por un lado justifique la inadmisión en la falta de individualización de dichos requisitos, y, por otro lado, en el mismo auto determine con precisión contra qué sentencia se interpuso el recurso, la autoridad jurisdiccional que la emitió y el proceso. Manifiesta que mandar a completar un recurso que ya contenía los requisitos, conllevó una arbitrariedad del conjuez nacional, que le dejó a la entidad accionante en indefensión y le privó de que la Sala Especializada de la Corte Nacional analice el fondo del recurso de casación.
14. Expone que con el pedido de revocatoria, el conjuez nacional podía haber advertido que el recurso en efecto cumplía la estructura, pero que al centrarse en la presentación extemporánea de “una complementación – que no tenía justificación de ser- vulneró la tutela judicial efectiva y el derecho a recurrir del SERVICIO DE RENTAS INTERNAS”.
15. Finalmente, la pretensión de la entidad accionante es que se admita la demanda y se declare la vulneración de los derechos constitucionales, de tal manera que se disponga a la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia que admita a trámite el recurso interpuesto.

3.2. Posición de la autoridad jurisdiccional accionada

16. Marco Tobar Solano, conjuez nacional, informó que mediante auto de 12 de marzo de 2020, cumpliendo lo dispuesto en el artículo 270 del COGEP, examinó el recurso de casación interpuesto por el SRI y determinó que no cumplía con lo que manda el numeral

1 del artículo 267 del COGEP, por lo que dispuso al recurrente que aclare o complete su recurso. Y que, por cuanto el escrito aclaratorio fue presentado fuera del término legal de cinco días, inadmitió el recurso de casación.

17. Agrega que podía caber la revocatoria del auto de inadmisión exclusivamente si el juzgador contó mal el término para la presentación del escrito aclaratorio, sin embargo, esta cuestión no fue discutida por el recurrente.
18. Ratifica que la razón de la inadmisión del recurso de casación es que el escrito aclaratorio fue presentado fuera del término, y que el libelo de casación no cumplió a cabalidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 267 del COGEP, pues no se individualiza los juzgadores, lo que a decir del conjuez nacional “[...] fue entendido perfectamente por la parte accionante, pues en el escrito de aclaración que se presentó fuera del término legal, en el literal c) dice ‘Los jueces que emitieron la sentencia son : Ab. Fernando Andrade Álvarez (ponente), Ab, José Luis Loor Vivar y Dr. Carlos Ferrín de la Torre’ [...]”.

3.3. Compañía General de Comercio y Mandato S.A.

19. El gerente general y representante legal de la Compañía General de Comercio y Mandato S.A. en lo principal, sostiene que, si bien la acción extraordinaria de protección fue admitida a trámite, es aplicable a este caso la excepción a la regla de preclusión según lo previsto en la sentencia 1944-12-EP/19, por la falta de agotamiento de recursos, debido a que, el recurso de casación fue inadmitido por cuanto el escrito aclaratorio del SRI fue presentado fuera del término legal.
20. Menciona además que, según jurisprudencia de este Organismo, la tutela judicial efectiva no conlleva necesariamente que en todos los casos exista una resolución sobre el fondo de la controversia, y que el derecho a la defensa y la garantía de recurrir no comprende la obligación de admitir automáticamente todos los recursos interpuestos, pues ello se ve garantizado si los recursos que se interponen son conocidos y resueltos con arreglo a la ley, sea que se admitan o no a trámite.
21. En virtud de lo expuesto, solicita que se rechace la demanda.

4. Planteamiento del problema jurídico

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

acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁷

23. Conforme se desprende de las alegaciones de la entidad accionante, éstas refieren que la vulneración de sus derechos ocurrió por cuanto el congreso nacional dispuso completar el recurso aun cuando éste habría sido interpuesto con la estructura que exige la ley, lo cual se ordenó mediante auto de 12 de marzo de 2020. A pesar de que la entidad accionante, a través de sus argumentos, también cuestiona el auto de 12 de marzo de 2020, este Organismo únicamente analizará la decisión que impugnó expresamente en su demanda, esto es, el auto de 18 de junio de 2020, al ser ésta una decisión objeto de acción extraordinaria de protección.⁸
24. Al respecto, la entidad accionante cuestiona que la inadmisión de su recurso afectó sus derechos a la tutela judicial efectiva y el derecho a recurrir pues el congreso se centró en la presentación extemporánea de una “complementación” que, a su criterio, “no tenía justificación de ser”. Esta Corte considera suficiente analizar los cargos con relación a la tutela judicial efectiva en su elemento de acceso a la justicia; y, por tanto, se formula el siguiente problema jurídico:

¿Vulneró el auto de 18 de junio de 2020 el derecho a la tutela judicial efectiva –en su componente de acceso a la justicia– de la entidad accionante porque el congreso nacional resolvió la inadmisibilidad del recurso de casación, luego de que dispuso mandar a aclarar y completar el recurso?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1 ¿Vulneró el auto de 18 de junio de 2020 el derecho a la tutela judicial efectiva – en su componente de acceso a la justicia– de la entidad accionante porque el congreso

⁷ CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31 y sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁸ De acuerdo a la señalado por este Organismo en sentencia 1502-14-EP/19, estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones. En cuanto a la existencia de un gravamen irreparable, la Corte ha señalado en su sentencia 154-12-EP/19 que una decisión que causa gravamen irreparable “[...] es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”.

nacional resolvió la inadmisibilidad del recurso de casación, luego de que dispuso mandar a aclarar y completar el recurso?

25. La Constitución de la República, en su artículo 75, consagra 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. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

26. La jurisprudencia de esta Corte ha establecido que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, a saber: 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.⁹

27. En el caso que nos ocupa, se analizará si se vulneró la tutela judicial efectiva en su primer componente, el cual se concreta en el derecho de acción y en el derecho a tener una respuesta a una pretensión planteada ante el aparataje jurisdiccional.¹⁰

28. Se viola el derecho de acción, cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, por ejemplo cuando existen barreras burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios) o legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso); no obstante, el derecho de acción constituye también un derecho de configuración legislativa, y, como regla general, no se considera como obstáculo o impedimento al acceso cuando quien activa a la administración de justicia inobserva los presupuestos o requisitos establecidos para que proceda la acción. En tanto que, el derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida.¹¹

29. Además, conviene reiterar en este punto que el recurso de casación es un recurso extraordinario, estricto, formal, riguroso, que opera por las causales taxativas previstas en la ley, el cual requiere del cumplimiento obligatorio de los requisitos y condiciones establecidas en las disposiciones pertinentes del COGEP.¹²

⁹ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párrafo 110.

¹⁰ CCE, sentencia 1331-18-EP/23, 30 de agosto de 2023, párrafo 20; sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párrafo 112.

¹¹ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párrafos 113, 114 y 115.

¹² CCE, Dictamen 003-19-DOP-CC/19, 19 de marzo de 2019, párrafo 169.

30. Ahora bien, de la revisión del proceso, se desprenden las siguientes actuaciones procesales:

30.1. El conjuetz nacional mediante auto emitido y notificado el 12 de marzo de 2020, dispuso al SRI aclarar o completar el recurso de casación; en los siguientes términos:

[...] de su examen se desprende lo siguiente: a. Que en el punto III se hace alusión a la sentencia recurrida, y se dice que ‘... es la que quedó individualizada en el apartado precedente.’, sin que en su texto, ni al inicio de su escrito se cumpla a cabalidad con numeral 1 del artículo 267 del COGEP en cuanto a la indicación de la sentencia o auto recurrido, con individualización de la o el juzgador que la dictó, del proceso en que se expidió, la identificación de las partes, la fecha en la que se dictó y la de su notificación. Por lo expuesto, de conformidad con lo establecido en el artículo 270 del COGEP, se dispone que en el término de cinco días, el recurrente **aclare o complete su recurso de casación**, determinando fundamentada y obligatoriamente lo que manda el numeral primero del artículo 267 del COGEP.- Transcurrido el término concedido, con la contestación o sin ella, vuelva el proceso.- (el subrayado y énfasis corresponden al original).

30.2 El 19 de mayo de 2020, el SRI ingresó un escrito para dar cumplimiento a lo ordenado por el conjuetz nacional mediante auto de 12 de marzo de 2020.

30.3 El conjuetz nacional mediante auto de 18 de junio de 2020 inadmitió a trámite el recurso del SRI considerando que el escrito de aclaración se presentó fuera del término legal. En dicha decisión sostuvo lo siguiente:

[...] El señor Presidente de la República a través del Decreto Ejecutivo No. 1017 de fecha 16 de marzo de 2020, declaró el estado de excepción por calamidad pública, en el artículo 6 de dicho Decreto ordenó la suspensión de la jornada presencial de trabajo comprendida entre el 17 al 24 de marzo de 2020 para todos los trabajadores público y privados [...] El Pleno de la Corte Nacional de Justicia, mediante Resolución No. 04-2020, dispuso la suspensión de los plazos o términos previstos en la Ley para los procesos judiciales que se tramitan en la Corte Nacional de Justicia y en las Cortes Provinciales, con ciertas excepciones entre las que no está lo Tributario, a partir del lunes 16 de marzo de 2020. Mediante Resolución No. 05-2020 emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia en su artículo 1 se dejó sin efecto la Resolución No. 04-2020, para los procesos que se tramitan en las dependencias indicadas ‘... cuyos términos o plazos se habilitan desde el 11 de mayo del 2020.’, con base en lo dicho corresponde determinar si el escrito de aclaración fue presentado dentro del término legal, así, **el auto se dicta y notifica el día jueves 12 de marzo de 2020, hasta el día 15 de marzo de 2020, había transcurrido un día término; desde el 11 de mayo hasta el 19 de mayo de 2020 han transcurrido 06 días término, el cual sumado al 01 día anterior son 07 días término, por lo que se concluye que el escrito que contiene la aclaración fue presentado fuera del término legal.** SEXTA: El artículo 270 del COGEP ya transcrito manda que el

Conjuez debe examinar exclusivamente que el recurso se lo haya presentado dentro del término legal y que la forma del escrito tenga la estructura señala en el artículo 267, si los cumple debe admitirlo a trámite; y, “Si no los cumple, la o el Conjuez dispondrá que la parte recurrente la complete o aclare en el término de cinco días, determinando explícitamente el o los defectos, si no lo hace, se inadmitirá en recurso...” (énfasis agregado).

31. Esta Corte encuentra que el conjuez nacional, en observancia de lo establecido en el artículo 270 del COGEP resolvió inadmitir el recurso por la presentación extemporánea de escrito de aclaración por parte del SRI; así, el conjuez mediante auto de 12 de marzo de 2020 dispuso que dicho recurso sea aclarado o completado en el término de cinco días, lo que no fue cumplido por el SRI pues su escrito fue presentado en el término de siete días.
32. Se advierte entonces que la actuación del conjuez nacional no significó una barrera irrazonable de acceso al recurso de casación y a la administración de justicia, pues no puede considerarse que haya existido un impedimento al acceso de la entidad accionante cuando fue esta misma entidad quien activó a la administración de justicia a través de la interposición del recurso de casación, y fue la propia entidad la que inobservó el término previsto legalmente para presentar el escrito aclaratorio de su recurso de casación. Tampoco se podría advertir un impedimento de acceso si la entidad accionante hubiera cumplido a tiempo con el pedido realizado por el conjuez nacional.
33. Cabe indicar además que, si bien la entidad accionante sostiene que la afectación de sus derechos se da porque el conjuez nacional en el auto impugnado se centró en la presentación extemporánea del escrito aclaratorio, aun cuanto este pedido no tenía justificación; según lo previsto en la norma antes citada -artículo 270 del COGEP-, la consecuencia jurídica de presentar fuera del término el escrito, es justamente la inadmisión a trámite del recurso de casación. En tal virtud, más allá de los cuestionamientos que tiene la entidad accionante sobre el pedido de aclaración y ampliación, el conjuez nacional observó una condición legal en la tramitación del recurso de casación.
34. Así también, este Organismo no encuentra que en este caso se haya violado el derecho a recibir una respuesta por parte de la autoridad competente, pues el acceso no implica que se resuelva sobre el fondo de la controversia si se incumplen los requisitos y exigencias previstas en la regulación procesal de cada tipo de contienda judicial; específicamente, en los recursos de casación, por ejemplo, la Corte ha descartado la violación de un derecho bajo el argumento de que no se cumplieron los requisitos y que “la tutela efectiva no

conlleve necesariamente que, en todos los casos, exista una resolución sobre el fondo de la controversia”.¹³

35. En consecuencia, este Organismo concluye que el auto de inadmisión del recurso de casación no vulneró la tutela judicial efectiva de la entidad accionante, en su componente de acceso a la justicia.

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 **1299-20-EP** presentada por el Servicio de Rentas Internas.
2. Devolver los expedientes al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹³ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párrafo 118.

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 (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 20 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 1299-20-EP/24****VOTO CONCURRENTENTE****Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con el debido respeto a las sentencias de esta Corte, en virtud del artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 1299-20-EP/24 dictada por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 20 de junio de 2024.
2. En la sentencia 1299-20-EP/24 la Corte Constitucional analiza una acción extraordinaria de protección presentada por el Servicio de Rentas Internas (“**SRI**” o “**entidad accionante**”) en contra del auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 18 de junio de 2020 por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuer de la Corte Nacional**”) dentro del proceso 09501-2019-00208. La Corte desestima la acción al no encontrar una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la entidad accionante.
3. Para llegar a tal decisión, la Corte analiza si el auto de 18 de junio de 2020 transgredió el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia al inadmitir el recurso de casación luego de disponer que se aclare y complete el mismo. La decisión de mayoría determina que la actuación del conjuer nacional al inadmitir el recurso de casación no constituye una barrera irrazonable de acceso al recurso de casación y a la administración de justicia porque el mismo SRI activó el recurso de casación e inobservó el término previsto legalmente para presentar el escrito aclaratorio. Asimismo, concluye que no se transgrede el derecho a recibir una respuesta porque “el acceso no implica que se resuelva sobre el fondo de la controversia si se incumplen los requisitos y exigencias previstas en la regulación procesal”.
4. Si bien concuerdo con que la acción extraordinaria de protección presentada por el SRI no debió ser aceptada, respetuosamente, no comparto el análisis realizado en la sentencia de mayoría por las siguientes consideraciones.
5. La Corte Constitucional ha determinado que las y los accionantes deben agotar aquellos mecanismos de impugnación que sean procedentes en cada caso debido al carácter

extraordinario y residual de la acción extraordinaria de protección.¹ En esta línea, este Organismo ha establecido que:

(S)i en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que en la especie no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia.²

6. Esta exigencia permite que sea la jurisdicción ordinaria, por medio de los mecanismos de impugnación correspondientes, la llamada a precautelar los derechos de las partes procesales y corregir los yerros que otros operadores pudieron haber cometido, de modo que la jurisdicción constitucional intervenga solamente en situaciones excepcionales.³
7. En función de ello, considero que en el caso se debía verificar el agotamiento de los mecanismos de impugnación de acuerdo con el artículo 94 de la Constitución, con el fin de evitar una desnaturalización del carácter extraordinario y residual de la acción extraordinaria de protección como garantía jurisdiccional. Esto por cuanto de los antecedentes procesales se observa que el recurso de casación fue inadmitido al haber presentado el escrito para dar cumplimiento a la disposición de completar y aclarar el recurso de forma extemporánea.
8. En el caso concreto puedo advertir que:

8.1. De acuerdo con los antecedentes procesales del caso, el 12 de marzo de 2020, el conjuer de la Corte Nacional dispuso que el SRI aclare y complete el recurso de casación en el término de 5 días. El 19 de mayo de 2020, el SRI presentó un escrito para atender el requerimiento del conjuer de la Corte Nacional. El 18 de junio de 2020, el conjuer de la Corte Nacional resolvió inadmitir el recurso de casación al considerar que el escrito referido anteriormente fue presentado de forma extemporánea.⁴ Al respecto, el SRI interpuso un recurso de revocatoria que fue

¹ CCE, sentencia 793-13-EP/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 42 y sentencia 2332-17-EP/22, 19 de diciembre de 2022, párr. 36.

² CCE, sentencia 1944-12-EP/19, 5 de noviembre de 2019, párr. 40.

³ CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 44 y sentencia 2332-17-EP/22, 19 de diciembre de 2022, párr. 37.

⁴ En el auto, el conjuer de la Corte Nacional determinó que “el auto se dicta y notifica el día jueves 12 de marzo de 2020, hasta el día 15 de marzo de 2020, había transcurrido un día término; desde el 11 de mayo hasta el 19 de mayo de 2020 han transcurrido 06 días término, el cual sumado al 01 día anterior son 07 días término, por lo que se concluye que el escrito que contiene la aclaración fue presentado fuera del término legal. [...] El artículo 270 del COGEP ya transcrito manda que el Conjuer debe examinar exclusivamente que el recurso se lo haya presentado dentro del término legal y que la forma del escrito tenga la estructura señala en el artículo

negado mediante auto de 8 de julio de 2020 porque el conjuez de la Corte Nacional consideró que “sobre la presentación tardía del libelo aclaratorio, no se argumenta nada en el escrito de revocatoria que se atiende, por lo que se concluye que se tiene por correcto lo actuado por el Conjuez”.

8.2. La entidad accionante actuó de forma negligente en la interposición del recurso de casación en contra de la sentencia de 22 de octubre de 2019. Esto por cuanto el conjuez de la Corte Nacional inadmitió el recurso a la luz del artículo 270 del COGEP por la presentación extemporánea del escrito de 19 de mayo de 2020 por parte del SRI.

8.3. Las alegaciones presentadas por la entidad accionante en la acción extraordinaria de protección se dirigen a cuestionar únicamente la orden del conjuez de aclarar y completar el recurso de casación dictada mediante auto de 12 de marzo de 2020. Esto se advierte de la sección de la sentencia denominada “Alegaciones de las partes” y de la demanda del SRI. No existen cargos sobre una posible vulneración de derechos constitucionales sobre la decisión del conjuez de inadmitir el recurso de casación por la presentación extemporánea del escrito para atender lo ordenado por la autoridad judicial. Por ende, el SRI no demostró que la presentación extemporánea del escrito con el que se pretendía aclarar y completar el recurso de casación no fue producto de su negligencia.

9. En tal virtud, considero que no se ha dado cumplimiento al requisito de agotamiento de los medios de impugnación previstos por la normativa procesal de acuerdo con el artículo 61 numeral 3 de la LOGJCC. Por ello, a mi juicio, no procede continuar con el análisis de la acción extraordinaria de protección presentada por el SRI.

10. Con las precisiones expuestas, estoy de acuerdo con la decisión de la sentencia de mayoría de no aceptar la acción extraordinaria de protección y considero que se debía rechazar la demanda al no cumplir uno de los requisitos para su presentación.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES



Firmado
digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

267, si los cumple debe admitirlo a trámite; y, ‘Si no los cumple, la o el Conjuez dispondrá que la parte recurrente la complete o aclare en el término de cinco días, determinando explícitamente el o los defectos, si no lo hace, se inadmitirá en recurso...’.”

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 1299-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 04 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 20:42; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

129920EP-6f294



Caso Nro. 1299-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día jueves once y lunes quince de julio de dos mil veinticuatro respectivamente, 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 1699-20-EP/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

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

CASO 1699-20-EP

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

SENTENCIA 1699-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia que, en su momento, negó una acción de protección. La Corte tomó esta decisión al verificar que el tribunal de apelación dictaminó que los hechos y la pretensión del proceso de origen son ajenos a la acción de protección, por lo que descartó que la sentencia correspondiente estuviera insuficientemente motivada.

1. Antecedentes

1. El 11 de marzo de 2020, Eugenio Hadatty Saltos y otros,¹ patrocinados por la Defensoría del Pueblo, presentaron una demanda de acción de protección en contra de la Sociedad General de Autores y Compositores Ecuatorianos (“**SAYCE**”) y el Servicio Nacional de Derechos Intelectuales (“**SENADI**”).² En lo principal, alegaron que se vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica y a la igualdad por lo siguiente:

1.1. El 29 de marzo de 2017 y mediante la resolución 024-03-2017, el directorio de la SAYCE aprobó el Reglamento que Regula la Participación de Socios en Asamblea (“**Reglamento**”), cuyo artículo 7 establece que el voto de cada socio en la asamblea general tendrá un valor proporcional a los ingresos generados por la utilización de sus obras musicales. Esto los habría colocado en una situación de inferioridad y habría afectado su dignidad y su derecho a la igualdad, porque se los habría discriminado por razones económicas.

1.2. El 6 de abril de 2017 y mediante la resolución USGC-IEPI-065, el SENADI dispuso el registro del referido reglamento por lo que habría incumplido sus obligaciones de respeto y protección de los derechos fundamentales.

¹ Pedro Heraldo Meléndez Solís, Walter Escobar Acosta, Natividad Esteban Baque Palma, Neris Dayse Briones Plaza, Julio Elías Figueroa Alcívar, Pedro Abel Pinto Jiménez, Nelson Nicasio García Torres, Gabriel Augusto León López, Narcisa Colombia Molina Cedeño y Ángel Susan Montezuma Contreras.

² Proceso 09281-2020-01127.

2. El 14 de julio de 2020, la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en delitos flagrantes de Guayaquil declaró procedente la acción de protección.³ En contra de esta sentencia, el SENADI y SAYCE interpusieron recursos de apelación.
3. El 21 de septiembre de 2020, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“Sala” o “**tribunal de apelación**”) declaró con lugar los recursos de apelación y dejó sin efecto las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de primera instancia.
4. El 20 de octubre de 2020, las personas identificadas en el párrafo 1 y en la nota al pie 1 *supra* (“**parte accionante**”) presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación. El 18 de diciembre de 2020, el correspondiente Tribunal de la Sala de Admisión de esta Corte la admitió a trámite.
5. El 24 de marzo de 2021, Manuel Riera Rodríguez compareció ante esta Corte y manifestó que se adhiere a la demanda de acción extraordinaria de protección. Adicionalmente, varios socios de SAYCE presentaron escritos en calidad de *amici curiae*.⁴
6. El 4 de julio de 2024, el procurador judicial del representante legal de la SAYCE solicitó que se convoque a audiencia.⁵

³ Como medidas de reparación se dispuso: (i) dejar sin efecto las decisiones identificadas en los párrafos 1.1 y 1.2 *supra*; (ii) dejar sin efecto la resolución de la Asamblea de SAYCE 001-01-2019; (iii) dejar sin efecto la providencia emitida el 17 de agosto de 2017 a las 14h30 por Sebastián Páez Vázconez, director nacional de Derechos de Autor y Derechos Conexos del ex IEPI; (iv) que el SENADI “observe y respete el derecho y garantías constitucionales, acatando para la inscripción de reglamentos, que no estén contrarios a la Constitución y respetando especialmente los derechos a la igualdad material, formal y no discriminación, así como el de la seguridad jurídica”; y, (v) que “la SENADI como el [directorio de] SAYCE convoquen a Asamblea General en la que expresarán las disculpas públicas a los [a]ccionantes, a la vez, que se dispone que publiquen esta sentencia en las páginas web de las sendas instituciones por el tiempo de un mes”.

⁴ Específicamente, Héctor Xavier Vela Quimbiulco, Mauro Patricio Durasno Sánchez, Mary Edith Mosquera Pulles, Ruth Patricia Sánchez Sánchez, Juan Carlos Guzmán Sánchez, Robinson Gustavo Proaño Marcillo, Daniela Nataly Fuertes Ulloa, Nancy del Carmen Arroyo Henao, Iván Patricio Durasno Campoverde, Xavier Alejandro Guzmán Tejada y Sara Raquel Sánchez Sánchez.

⁵ Esta Corte destaca que el artículo 4.11 de la LOGJCC reconoce como un principio procesal de la justicia constitucional al de economía procesal. De conformidad con al artículo 33 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, no es obligatoria la realización de una audiencia previo a la emisión de la sentencia, sino meramente facultativa, a juicio del juez sustanciador o del Pleno de la Corte.

2. Competencia

7. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

8. La parte accionante pretende que la Corte Constitucional declare la vulneración de sus derechos a la igualdad, tutela judicial, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 11.2, 66.4, 75, 76.7.1 y 82 de la Constitución, respectivamente.

9. Como argumentos de sus pretensiones, la parte accionante formula los siguientes cargos:

9.1. La sentencia impugnada vulneró el derecho a la tutela judicial por cuanto habría realizado un examen sobre una cuestión diferente a la planteada en su demanda. Concretamente, afirma que en lugar de analizar las vulneraciones de derechos alegadas se pronunció respecto de si es procedente declarar que una norma es inconstitucional por discriminatoria a través de una acción de protección.

9.2. Se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque el tribunal de apelación habría señalado que la demanda pretendía que se declare la inconstitucionalidad de una norma del Reglamento y que el órgano competente para ello era la Corte Constitucional. En consecuencia, se habría descartado la vulneración de derechos sin esgrimir razones.

9.3. El tribunal de apelación al haber transgredido la garantía de motivación y al haber negado la acción de protección y dejado vigentes las resoluciones emitidas por la SAYCE y el SENADI, las mismas que validarían una norma reglamentaria que contendría un trato discriminatorio por razones económicas, tuvo como consecuencia la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. La parte accionante sostiene que, en razón del derecho a la seguridad jurídica, al resolverse la acción de protección, se debió dejar sin efecto tales resoluciones, y como consecuencia de ello la norma reglamentaria, ya que dicha norma no puede hacer parte del ordenamiento jurídico por configurar un trato desigual.

9.4. La sentencia objetada vulneró su derecho a la igualdad porque el tribunal de apelación no habría analizado la alegada violación de este derecho y habría validado un reglamento que sería contrario a la participación igualitaria de los socios de SAYCE en su asamblea general.

3.2. De la Sala

10. Mediante escrito presentado el 11 de diciembre de 2023, comparece Francisco Morales Garcés, juez de la Sala. Señala que el tribunal de apelación planteó los problemas jurídicos con base en los argumentos y pretensiones de las partes. Menciona que se cumplió con el deber de motivar ya que en la sentencia se analizan las vulneraciones alegadas a la luz de la Constitución, la LOGJCC y la jurisprudencia de esta Corte. Finalmente, afirma que la pretensión de la parte accionante al presentar la demanda de acción de protección fue que se deje sin efecto un estatuto que fue emitido por un órgano competente, como lo es el Consejo Directivo de SAYCE.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico⁶

11. En relación con el cargo señalado en el párrafo 7.3 *supra*, se observa que, a efectos de dictaminar la vulneración a la seguridad jurídica que acusa la parte accionante, esta Corte tendría que analizar las resoluciones materia de impugnación en el proceso de origen, a fin de determinar si las mismas incurren en una vulneración del derecho a la igualdad y si, en consecuencia, la acción de protección era procedente. Este tipo de análisis, denominado como examen de mérito, procede “excepcionalmente y de oficio”,⁷ es decir, por decisión de esta Corte y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección. En consecuencia, no corresponde formular un problema jurídico respecto de este cargo.
12. Con relación a los cargos mencionados en los párrafos 7.1, 7.2 y 7.4 *supra*, esta Corte observa que los mismos —más allá de los derechos que se mencionan como vulnerados— se dirigen a cuestionar una inobservancia de la garantía de la motivación. Por tal razón, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia impugnada el derecho al**

⁶ En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional. CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

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

debido proceso en la garantía de motivación de la parte accionante porque no habría analizado las vulneraciones de derechos alegadas?

13. La Constitución establece en el artículo 76.7.1 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”.
14. En sentencia 1158-17-EP/21, esta Corte determinó que, en razón de la garantía de motivación, una decisión del poder público debe contener una estructura mínimamente completa, esto es, una fundamentación normativa suficiente (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión y de su aplicación a los hechos del caso) y una fundamentación fáctica suficiente (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).⁸ Y específicamente en el caso de garantías jurisdiccionales, se afirmó que el estándar de motivación es elevado porque además de esta estructura mínima los jueces deben analizar la existencia o no de vulneraciones a los derechos fundamentales alegados por los accionantes (tercer elemento de la garantía de motivación en garantías jurisdiccionales).⁹
15. Tal como quedó expuesto al resumirse los cargos de la parte accionante (párrafos 7.1, 7.2 y 7.4 *supra*), la alegada vulneración a la garantía de motivación se habría producido exclusivamente en relación con el tercer elemento de la motivación en garantías jurisdiccionales. Por lo tanto, corresponde a esta Corte verificar si la sentencia objetada lo observó, en razón de las particularidades del caso.
16. Revisada la sentencia impugnada, esta Corte verifica que en su primer considerando se resumieron los cargos materia de la acción de protección (los mencionados en el párrafo 1 *supra*). En el considerando séptimo (desde el numeral 7.1.1 al 7.1.7) se expusieron los cargos materia del recurso de apelación.¹⁰ Y, a partir del considerando 7.2 de la sentencia, constan los argumentos en que se basa la decisión de aceptar el recurso de apelación y negar la acción de protección.

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafos 61, 61.1 y 61.2.

⁹ *Ibid.*, párrs. 103 y 103.1; y, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de diciembre de 2019, párrafo 28.

¹⁰ Los cargos del SENADI y SAYCE pueden sintetizarse de la siguiente manera: (i) que el voto ponderado — voto en función de los ingresos generados por la utilización de las obras musicales — regulado en el artículo 7 del Reglamento, obedece a las competencias del Consejo Directivo de SAYCE, reconocidas en los artículos 29 y 33.15 de su Estatuto y guarda concordancia con lo señalado en el artículo 45.d de la Decisión 351 de la Comunidad Andina y el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Propiedad Intelectual; (ii) que la Asamblea de SAYCE, con base en el derecho constitucional de libre asociación y contratación, por mayoría absoluta aprobó el voto ponderado; y (iii) para que exista discriminación la comparación debe darse entre sujetos en igualdad de condiciones y, que en el caso en concreto, no todos generan los mismos recursos.

17. El primero de estos argumentos fue que la finalidad de las garantías constitucionales es declarar la vulneración de derechos fundamentales y que mediante una acción de protección no procede declarar la inconstitucionalidad de una norma. Agregó que tampoco está dentro de las facultades de un juez o tribunal de acción de protección disponer al SENADI que observe si un reglamento es constitucional o inconstitucional y que es competencia de la Corte Constitucional declarar las inconstitucionalidades que correspondan. El segundo argumento radica en que el análisis de si el artículo 7 del Reglamento vulneraría los derechos a la igualdad y seguridad jurídica, por prever un voto ponderado en relación a los ingresos generados por la utilización de sus obras musicales, está fuera de las competencias de los jueces de garantías constitucionales que conocen de una acción de protección.
18. En función de lo antes expuesto, esta Corte considera que el grado de fundamentación que exige la garantía de motivación ha sido satisfecho en la sentencia objetada: el tribunal de apelación argumentó que los hechos mencionados en la demanda de acción de protección no se refieren a una vulneración concreta de derechos fundamentales. Sino que tales hechos se refieren a una presunta vulneración de derechos en abstracto, por la vigencia de una disposición contenida en un reglamento de una persona de derecho privado (SAYCE). Supuestos que no se corresponderían con el objeto y finalidad de la acción de protección y que la tornan improcedente.
19. A juicio de esta Corte, las razones esgrimidas por el tribunal de apelación e identificadas en el párrafo previo, en razón de los hechos y las pretensiones del proceso de origen, son suficientes para considerar a la sentencia objetada como motivada –al margen de su corrección–. El tribunal de apelación razonó que los hechos demandados y la pretensión esgrimida por la parte accionante en el proceso de origen son ajenos al objeto de la acción de protección y con base en este razonamiento negó la demanda. Ante esta determinación no era necesario pronunciarse sobre la alegada vulneración de derechos. Esta Corte recalca que en los párrafos 17 y 22 de su sentencia 1451-20-EP/24, de 16 de mayo de 2024, afirmó que en el análisis de procedencia de la vía constitucional no cabe un rechazo sin esgrimir razones, sino que se debe ofrecer una motivación suficiente al respecto y, en este contexto, solo si la vía constitucional fuera procedente, se debería examinar de forma profunda las alegadas vulneraciones de derechos.¹¹

¹¹ En sentido similar, véase: CCE, sentencia 797-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párrafo 25.

20. Por lo tanto, esta Corte concluye que el fallo objetado cumple con la garantía de motivación y se descarta la vulneración alegada en la demanda.
21. Finalmente, esta Corte recuerda que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto de las resoluciones judiciales. Cuando se alega una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones. Únicamente, corresponde evaluar si la motivación fue suficiente con miras a tutelar los derechos al debido proceso y a la defensa.¹²

5. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección presentada en el caso **1699-20-EP**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹² Entre otras: CCE, sentencia, 723-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párrafo 24; sentencia 1395-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párrafo 28; sentencia 441-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023, párrafo 34; y, sentencia 1155-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párrafo 33.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, 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; la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 04 de julio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

169920EP-6f361



Caso Nro. 1699-20-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



Sentencia 168-23-IS/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

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

CASO 168-23-IS

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

SENTENCIA 168-23-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento presentada directamente ante esta Corte. Para ello, verifica que el accionante incumplió los requisitos previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en específico, el requisito de solicitar al juez ejecutor que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional, establecido en la sentencia 103-21-IS/22.

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de agosto de 2021, John José Betancourt Galecio presentó una demanda de acción de protección en contra del Ministerio de Educación, la Subsecretaría de Educación Zona 8 y la Dirección Distrital de Educación 09d03 porque no se habría llevado a cabo la homologación de su categoría y sueldo como docente a partir de la emisión de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.¹ La demanda originó la causa 09901-2021-00114.
2. El 26 de octubre de 2021, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas, emitió una sentencia en la que declaró sin lugar e improcedente la demanda. En contra de esta decisión, John José Betancourt Galecio interpuso recurso de apelación.
3. El 31 de agosto de 2023, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas emitió una sentencia de mayoría en la que aceptó parcialmente el recurso de apelación interpuesto, revocó la sentencia de primera instancia, aceptó parcialmente la acción y dispuso medidas de reparación (párr. 10 *infra*).

¹ Afirmó que el Ministerio de Educación, de conformidad con las disposiciones transitorias cuarta, quinta y vigésimo cuarta de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, debió homologar su salario conforme a la categoría que le correspondía pues estuvo en “la categoría G, con un sueldo de 755,00 dólares como si fuera un recién ingresado, cuando tenía más de dos décadas y le corresponde la categoría D como servidor público 4, con un sueldo de 1030,00 dólares”.

4. El 20 de septiembre de 2023, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (“**juez executor**”), puso en conocimiento de las partes la recepción del proceso y la sentencia de apelación. En la misma fecha, John José Betancourt Galecio solicitó que se corrija un *lapsus calami*² en esta providencia.
5. Mediante cuatro escritos posteriores, John José Betancourt Galecio insistió en que se corrija el *lapsus calami*, que se oficie al Ministerio de Educación para que cumpla la sentencia de apelación y que se oficie a la Fiscalía General del Estado por el presunto delito de incumplimiento de órdenes de autoridad competente. El 24 de octubre de 2023, el juez executor corrigió el *lapsus calami*.
6. Mediante escritos de 7 y 27 de noviembre de 2023, John José Betancourt Galecio solicitó que se disponga al Ministerio de Educación que cumpla con lo dispuesto en la sentencia de apelación.
7. El 30 de noviembre de 2023, John José Betancourt Galecio (“**accionante**”) presentó, de forma directa ante la Corte Constitucional, una demanda de incumplimiento de la sentencia de apelación.
8. El 1 de diciembre de 2023, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (“**juez executor**”), dispuso que se oficie al Ministerio de Educación y sus dependencias para que cumplan con lo dispuesto en la sentencia de apelación; y, mediante auto de 22 de enero de 2024, dispuso que la actuario del despacho sienta razón de si se ha dado cumplimiento a la sentencia de apelación.³ Ambas providencias se emitieron como respuesta a escritos del accionante.⁴

2. Competencia

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

² En la referida providencia se afirmó que la sentencia de apelación rechazó el recurso interpuesto y confirmó la sentencia de primera instancia.

³ Sin embargo, de la revisión del expediente y del sistema EXPEL, no se encuentra que se haya sentado la razón solicitada.

⁴ Esta Corte observa que el caso sigue en fase de ejecución.

3. Decisión cuyo cumplimiento se demanda

- 10.** El accionante demanda el cumplimiento de la sentencia de apelación, la cual dispuso lo siguiente:

ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, RESUELVE:

55.1 Aceptar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante, el señor John José Betancourt Galecio.

55.2. Revocar la sentencia de primer nivel [...].

55.3. Declarar parcialmente con lugar la acción de protección presentada por John José Betancourt Galecio [...], por haberse vulnerado el derecho de petición y de respuesta oportuna, ante la omisión del Ministerio de Educación de pronunciarse respecto a su petición de homologación.

55.4. Disponer como medida de reparación, ante la vulneración de derechos constitucionales:

- Que el Ministerio de Educación, en el término máximo de 15 días, emita el informe técnico con la información depurada y correcta respecto al caso de homologación y ascenso de categorías, con relación al accionante señor John José Betancourt Galecio.

- Que la entidad accionada se pronuncie aceptando o negando la aplicación de la homologación requerida por el accionante, ya que no consta pronunciamiento alguno al respecto.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

- 11.** El accionante pretende que se disponga el cumplimiento de la sentencia de apelación. Para fundamentar su pretensión, argumentó lo siguiente:

11.1 El juez ejecutor incurrió en una omisión al “NO solicitar mediante una simple providencia que la entidad nominadora Ministerio de Educación cumpla la reparación de mis derechos en el término de 15 días (que feneció el 22 de septiembre)”.

11.2 A pesar de que el 27 de septiembre de 2023 solicitó a la Dirección Distrital de Educación Guayaquil–Centro 09D03 que cumpla la sentencia de apelación, no ha recibido respuesta alguna.

4.2. Argumentos del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas, y del Ministerio de Educación

12. Mediante documento ingresado el 19 de marzo de 2024, la secretaria del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas, hizo un recuento de las actuaciones procesales en fase de ejecución. Además, afirmó que

con fecha 14 de marzo del 2024 las 15h03 mediante escrito y 4 anexos la defensa técnica del accionante, presenta copias simples de la entrega de los oficios al MINISTERIO DE EDUCACION a través de valija institucional, así mismo la entidad accionada remite oficio No. MINEDUC-CZ8-09D03-2024-1160-O en el que informa que se está gestionando lo dispuesto por la Sala Especializada de lo Penal.⁵

13. A pesar de que el juez constitucional ponente requirió al Ministerio de Educación que remitan su informe de descargo, de la revisión del expediente constitucional, se verifica que no ha sido remitido.

5. Cuestión previa

14. 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.⁶ Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.
15. En el presente caso, la acción de incumplimiento se presentó por el afectado, directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Magistratura analice si se cumplieron los requisitos para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

⁵ De la revisión del expediente y del caso en el sistema EXPEL, no se ha podido encontrar la referida actuación del Ministerio de Educación.

⁶ En el párrafo 20 de la sentencia 56-18-IS/22 de 13 de octubre de 2022, 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”.

5.1. ¿Cumplió el accionante los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

16. 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”).⁷
17. 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”.⁸
18. 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:⁹
- 18.1 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.
- 18.2 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 Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada 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.

⁸ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

⁹ CCE, sentencia 89-23-IS/24, 9 de mayo de 2024, párr. 24, y, sentencia 15-22-IS/24, 23 de mayo de 2024, párr. 27.

- 18.3 Plazo razonable:** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no debe haber sido realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe haber promovido el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.
- 18.4 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.
19. 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 a los que le corresponde ejecutar la decisión.
20. En el presente caso, según lo relatado en el acápite 1 de esta sentencia, se verifica que el accionante promovió la ejecución de la sentencia de apelación ante el juez ejecutor, por lo que se cumplió con el requisito (i).
21. Sin embargo, no se desprende que, **previamente** a presentar su demanda de acción de incumplimiento directamente ante la Corte, el accionante haya requerido al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con su respectivo informe debidamente motivado, en el cual se establezcan las razones del incumplimiento de la entidad obligada. Por lo que no se cumple con el requisito (ii).
22. En consecuencia, esta Corte verifica que la presentación de la acción de incumplimiento incumple los requisitos establecidos en la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional correspondiente.¹⁰ En conclusión, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo y devolver el expediente a la autoridad judicial ejecutora.
23. Finalmente, esta Corte considera oportuno recordar al juez ejecutor su deber de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de la sentencia constitucional emitida en la causa 09901-2021-00114. Al respecto, la sentencia 38-19-IS/22 recalcó la obligación que tienen los jueces y juezas de primera instancia “de actuar como garantes del cumplimiento de las sentencias emitidas

¹⁰ CCE, sentencia 185-22-IS/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 17 y 18; sentencia 12-22-IS/23, 20 de diciembre de 2023, párrs. 20.2 y 21, y, sentencia 53-23-IS/24, 7 de marzo de 2024, párrs. 20.2 y 21.

en garantías jurisdiccionales”,¹¹ para lo cual, pueden ejercer, dependiendo del caso, cualquiera de sus facultades –de seguimiento, coercitivas y correctivas, modulativas y sancionatorias–¹² con el objetivo de ejecutar integralmente la decisión constitucional.

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 **168-23-IS**.
2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹¹ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 33.

¹² *Ibidem*, párrs. 41 al 46.

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

16823IS-6f362



Caso Nro. 168-23-IS

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



Dictamen 1-24-DS/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

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

CASO 1-24-DS

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

DICTAMEN 1-24-DS/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza el cumplimiento del derecho al debido proceso en el procedimiento que tuvo como resultado un dictamen de destitución de un servidor público emitido por la Contraloría General del Estado, al considerar que se encontraba incurso en las prohibiciones para ocupar y desempeñar cargos en el sector público de conformidad con el numeral 1 del artículo 4 de la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular de 19 de febrero de 2017. Este Organismo resuelve confirmar el dictamen de destitución al no encontrar una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de juez competente y trámite propio de cada procedimiento.

1. Antecedentes procesales

1. En virtud de la disposición del contralor general del Estado emitida el 15 de febrero de 2024,¹ la Dirección Nacional de Auditoría de Administración Central-DNA1 inició el examen especial para determinar si Sebastián Mateo Corral Bustamante, ex-servidor público² sería propietario directo o indirecto de bienes o capitales en paraísos fiscales.
2. El 19 de febrero de 2024, la Contraloría General del Estado (“CGE”) solicitó a Sebastián Mateo Corral Bustamante, indicar si mantuvo bienes o capitales en jurisdicciones o regímenes considerados paraísos fiscales, quien dio respuesta mediante comunicación de 24 de abril de 2024.
3. El 1 de marzo de 2024, la CGE requirió nuevamente al ex servidor público “información referente al préstamo que mantiene en la institución financiera Banco Pichincha S.A Panamá [...]”. Este requerimiento no habría sido respondido.

¹ Memorando 0685-DNP EI-AGPSEI-2024 de 15 de febrero de 2024 y orden de trabajo 0001-DNA1-2024-EEP de 19 de febrero de 2024.

² Sebastián Mateo Corral Bustamante, actuó como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República del Ecuador ante el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte desde el 1 de octubre de 2021 hasta el 9 de febrero de 2023; y, como Secretario General de la Administración Pública y Gabinete de la Presidencia de la República desde el 10 de febrero de 2023 hasta el 23 de noviembre del mismo de 2023.

4. El 20 de febrero y 28 de marzo de 2024,³ la CGE requirió a las direcciones de Administración de Talento Humano de la Presidencia de la República y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana información sobre los cargos desempeñados por el ex servidor público con los correspondientes períodos de gestión, copias de la acción de personal y constancia de las declaraciones patrimoniales juradas electrónicas.
5. El 21 de febrero de 2024,⁴ la CGE requirió al Superintendente de Compañías, Valores y Seguros información sobre la persona bajo el examen especial, referente a la participación en capitales bajo condición de socio, accionista, constituyente beneficiario o cualquier otra modalidad entre otros datos relacionados.
6. En la misma fecha, la CGE solicitó al Servicio de Rentas Internas (“SRI”) las declaraciones tributarias, movimientos tributarios, montos transferidos e impuesto generado por salida de divisas y reporte tributario del ex servidor bajo examen especial y su cónyuge.
7. El 7 de marzo de 2024, la CGE solicitó al Banco Pichincha S.A. Panamá información bancaria de la persona bajo examen especial y su cónyuge.
8. El 11 de marzo de 2024, la CGE formuló una solicitud de asistencia internacional⁵ a la Procuraduría General de la Nación del Ministerio Público de Panamá con la finalidad de obtener información relativa a los bienes que Sebastián Mateo Corral Bustamante pueda tener a título personal o de manera indirecta en la República de Panamá.⁶
9. El 22 de mayo de 2024, la CGE emitió el informe DNA1-0054-2024 y su dictamen 001-DNA1-2024, el cual dictamina “inhabilitar y/o destituir del cargo” a Sebastián Mateo Corral Bustamante por haber infringido el artículo 4 de la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular de 19 de febrero de 2017 (“LOACP”).⁷

³ Oficios 0001 y 0004-0001-DNA1-2024-EEP de 20 de febrero y 28 de marzo de 2024.

⁴ Oficio 0197-DNA1-2024 de 21 de febrero de 2024 y oficio 0199-DNA1-2024 de 21 de febrero de 2024.

⁵ Solicitud de Asistencia Internacional 001-2024 de 11 de marzo de 2024.

⁶ Este pedido incluyó información de las compañías Teleamazonas Guayaquil S.A y Centro de Radio y Televisión Cratel C.A.

⁷ El dictamen 001-DNA1-2024 señala: “Por lo antes señalado y luego de analizar lo afirmado por usted en el memorando No.0447-DNA1-2024, el señor Sebastián Mateo Corral Bustamante, a la fecha que ostentaba cargo público y a la vez accionista de la compañía Centro de Radio y Televisión CRATEL C.A., compañía que según lo indicado en el Antecedente del memorando, mantiene la cuenta corriente número 2000615441 con fecha de apertura el 12 de abril del 2022.... en el Banco Pichincha Panamá S.A. (paraíso fiscal)”.

2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

10. El 22 de mayo de 2024, el contralor general del Estado, Mauricio Torres, remitió el oficio 0620-DNA1-2024, en el cual solicitó el pronunciamiento de este Organismo sobre el cumplimiento del debido proceso en el informe DNA1-0054-2024 y dictamen 001-DNA1-2024 que determinó la destitución e inhabilitación del ex servidor público Sebastián Mateo Corral Bustamante.
11. El 22 de mayo de 2024, mediante sorteo electrónico, la causa le correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. Mediante providencia de 28 de mayo de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa, informó al ex servidor público, Sebastián Mateo Corral Bustamante sobre el contenido de la providencia y requirió que presente información sobre el cumplimiento del debido proceso respecto al procedimiento de examen especial DNA1-0054-2024 y el dictamen 001-DNA1-2024 llevado a cabo por la CGE. Además, puso en conocimiento de la CGE y de la Procuraduría General del Estado (“PGE”) la recepción del proceso, y dispuso que, en el término de cuarenta y ocho horas, la CGE presente información complementaria que considere pertinente para determinar el cumplimiento del debido proceso. La CGE hasta la emisión del presente dictamen no ha remitido la información requerida.

3. Competencia

12. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre el cumplimiento del debido proceso en los procedimientos realizados de conformidad con el artículo 191 numeral 2 inciso f) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”); y, los artículos 4 y 9 de la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero de 2017 (“LOACP”); que hayan concluido con la destitución de servidores públicos sujetos a control político.⁸

4. Análisis Jurídico

13. El artículo 9 de la LOACP prevé que la CGE, cuando tenga conocimiento del incumplimiento de alguna de las disposiciones de la ley referida, debe observar un determinado procedimiento para aplicar una sanción. Como parte de tal procedimiento, la Corte Constitucional, en el término de 10 días, debe pronunciarse sobre el cumplimiento

⁸ En el presente caso, el dictamen de “destitución y/o inhabilitación” de Sebastián Mateo Corral Bustamante.

del debido proceso “dentro del procedimiento para determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad de los servidores públicos que sean propietarios directos o indirectos de bienes o capitales en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales”;⁹ u, ostenten la condición de directivos en sociedades establecidas, constituidas o domiciliadas en tales jurisdicciones o regímenes; cuando se trate de servidores públicos de elección popular, servidores públicos sujetos a control político, jueces de la Corte Constitucional y jueces de la Corte Nacional de Justicia. En su resolución, la Corte tendrá que confirmar o rechazar el pronunciamiento de la CGE.

14. Sobre el procedimiento específico del artículo 9 de la LOACP, el cual se encuentra compuesto de una serie de reglas de trámite, este Organismo verificará su cumplimiento de conformidad con el número 3 del artículo 76 de la CRE, que establece: “[s]ólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”.
15. En vista de que el derecho al debido proceso no se agota con el cumplimiento de una serie de reglas de trámite, ya que tiene múltiples garantías, este Organismo también debe identificar las alegaciones de las partes que constituyan una posible vulneración a este derecho y a sus garantías en el marco de un procedimiento de examen especial de la CGE y su consiguiente dictamen. Además, “debe considerar los elementos que constituyen el procedimiento de examen especial de CGE y su consiguiente dictamen, para identificar posibles vulneraciones al debido proceso como derecho, o, a alguna de sus garantías”.¹⁰
16. No obstante, hasta la emisión del presente dictamen, este Organismo observa que existe una comunicación presentada por Sebastián Mateo Corral Bustamante a la CGE, la cual no hace referencia a su derecho al debido proceso ni a la defensa.¹¹ Adicionalmente, el juez constitucional requirió al mencionado ex servidor público que presente el correspondiente informe respecto al procedimiento por el cual la Contraloría General del Estado dictaminó su destitución. Hasta la emisión del presente dictamen, este Organismo no ha recibido contestación a este requerimiento. En tal virtud, se deja constancia que esta

⁹ CCE, dictamen 1-23-DS/23, 08 de junio de 2023, párr. 27.

¹⁰ CCE, dictamen 1-23-DS/23, 08 de junio de 2023, párr. 29; dictamen 2-23-DS/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 21.

¹¹ Con oficio 0179-DNA1-2024 de 19 de febrero de 2024, se solicitó al señor Sebastián Mateo Corral Bustamante, indicar si mantuvo bienes o capitales en jurisdicciones o regímenes considerados paraísos fiscales; quien, mediante comunicación de 24 de abril de 2024, manifestó: "... Declaro que no soy propietario directo o indirecto de bienes o capitales en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales. Conforme consta en las declaraciones juramentadas entregadas a la Contraloría tengo un préstamo con el Banco Pichincha de Panamá, sin que esa deuda constituya bien o capital de mi propiedad en un paraíso fiscal (...)".

Corte no cuenta con ningún escrito o comunicación proporcionado por el ex servidor público en el cual se pueda identificar un argumento sobre el cumplimiento de las garantías del debido proceso en el marco del procedimiento de examen especial de la CGE y su consiguiente dictamen.

17. Por lo tanto, la Corte Constitucional analizará el cumplimiento de las reglas de trámite establecidas en la LOACP y en el Instructivo Sustituto para la Ejecución del Examen Especial (“**Instructivo**”).¹² Cabe enfatizar que este análisis no “implica pronunciamiento alguno sobre la existencia de la presunta infracción dentro del procedimiento *in examine*”.¹³

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La CGE vulneró la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento por incumplimiento de las reglas de trámite previstas en el artículo 9 de la LOACP durante el proceso de emisión de dictamen de destitución e inhabilitación de Sebastián Mateo Corral Bustamante?

18. La CRE, en su artículo 76 numeral 3, establece lo siguiente:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

19. Esta garantía ha sido identificada como impropia pues no se configura por sí sola como un supuesto de violación del derecho al debido proceso. Al contrario, para que se configure su vulneración, es necesario que concurren dos requisitos: (i) la violación de

¹² Instructivo Sustituto para la Ejecución del Examen Especial para determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad de los servidores públicos que sean propietarios directos o indirectos de bienes o capitales en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales; u, ostenten la condición de directivos en sociedades establecidas, constituidas o domiciliadas en tales jurisdicciones o regímenes. Acuerdos 025-CG-2019 de 01 de octubre de 2019, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 140 de 26 de noviembre de 2019. Posteriormente reformado en su artículo primero por el Acuerdo 017-CG-2022 de 3 de octubre de 2022.

¹³ CCE, dictamen 1-23-DS/23, 08 de junio de 2023, párr. 31 y dictamen 2-23-DS/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 23

alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.¹⁴

20. Al respecto, la Corte Constitucional debe evaluar si en el presente caso se siguieron las reglas de trámite por parte de la CGE dentro del procedimiento seguido para la emisión del dictamen de destitución e inhabilitación de Sebastián Mateo Corral Bustamante. En caso de que este Organismo encuentre la violación a una regla de trámite, deberá verificar si de forma consecuente existe un socavamiento al principio del debido proceso.
21. Dentro del artículo 1 de la LOACP se establecen los sujetos a los que será aplicable la norma, entre ellos, aquellas personas que ostenten una dignidad de elección popular, servidores públicos, candidatas que se encuentren postulando para un cargo público de elección popular y servidores públicos sujetos a control político. Estos sujetos, según el artículo 4 de la ley *ibidem*, no pueden “ser propietarios directos o indirectos de bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales”.
22. Además, el artículo 4.1 de la LOACP establece como propietario indirecto a:

La participación en capitales bajo condición de socios, accionistas, constituyentes, beneficiarios o cualquier otra modalidad, respecto de cualquier tipo de derechos representativos de capital, en sociedades, que a su vez sean propietarios de capitales en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales. Se excluyen las inversiones en fondos de ahorros, fondos de jubilación, seguros de vida, seguros de salud, realizadas en empresas no domiciliadas en paraísos fiscales, así como las inversiones en acciones de compañías de capital abierto domiciliadas en Ecuador o en jurisdicciones que no sean paraísos fiscales, siempre que sean accionistas minoritarios. Salvo que se demuestre, con prueba en contrario, que estas inversiones obedecen a tramas de evasión de la prohibición contenida en esta Ley.

23. El incumplimiento de esta disposición, según el artículo 8 de la LOACP, es la “destitución o pérdida del cargo de la persona que ostente una dignidad de elección popular o ejerza un cargo en calidad de servidor o servidora pública”. Para la aplicación de la sanción de destitución, se debe observar el procedimiento del artículo 9 de la referida ley, el cual tiene cinco reglas de trámite que deben ser observadas en conjunto con las disposiciones del instructivo.¹⁵

¹⁴ Véase, por ejemplo, las sentencias CCE, 1423-17-EP/23, 30 de noviembre de 2022, párr. 31, CCE, sentencia 2229-16-EP/21, 21 de abril de 2021, párr. 16 y 1349-18-EP, 19 de julio de 2023, párr. 58.

¹⁵ “Artículo 4. Inicio del examen especial. Para dar inicio al examen especial y determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad del servidor/a público examinado por incumplimiento de las disposiciones de la

24. El artículo 9 de la LOACP establece:

Cuando la Contraloría General del Estado tenga conocimiento de la violación de alguna de las disposiciones previstas en esta ley, para la aplicación de las sanciones observará el siguiente procedimiento:

1. Se ordenará el inicio del examen especial correspondiente, con el fin de determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad de la servidora o el servidor público examinado.
2. En el término de tres días se notificará el inicio del examen especial a la servidora o el servidor público.
3. En el término de 60 días, la servidora o el servidor público ejercerá su derecho a la defensa y presentará las pruebas de descargo.
4. En el término de 5 días la Contraloría General del Estado dictaminará el archivo del proceso o la destitución del cargo de la servidora o el servidor público.
5. En el término de 3 días la Contraloría General del Estado notificará a la servidora o el servidor público y a la autoridad nominadora, el archivo o la destitución según corresponda. Cuando se trate de servidores públicos de elección popular, servidores públicos sujetos a control político, Jueces de la Corte Constitucional y Jueces de la Corte Nacional de Justicia, la Contraloría General del Estado remitirá el expediente con la destitución a la Corte Constitucional para que en el término de 10 días se pronuncie sobre el cumplimiento del debido proceso. En su resolución la Corte Constitucional confirmará o rechazará el pronunciamiento de la Contraloría General del Estado [...].

Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero de 2017, se emitirá la orden de trabajo utilizando el formato 1. El examen especial continuará hasta su culminación, sin perjuicio de que la servidor/a público examinado haya renunciado al cargo.

Artículo 5. Notificación de inicio del examen especial.- a partir de la emisión de la orden de trabajo, en el término de tres (3) días, se notificará el inicio del examen especial al servidor/a público. (...)

Artículo 6. Programa de Auditoría.- El programa de auditoría será observado por el equipo auditor designado para el efecto, contendrá los objetivos y procedimientos determinados para ejecutar el examen especial que permita establecer la existencia de la infracción y la responsabilidad de los servidores públicos que sean propietarios directos o indirectos de bienes o capitales en jurisdicciones o regímenes considerados paraísos fiscales. [...]

Artículo 7. Emisión del dictamen.- Una vez vencido el término de 60 días que tiene el examinado para ejercer su derecho a la defensa, y con la información recopilada y pruebas de descargo presentadas, la unidad administrativa de control competente, en el término de cinco (5) días, observará el siguiente procedimiento: - Emitirá el informe del examen especial que contendrá la conclusión con el dictamen que recomiende de forma sustentada el archivo del proceso o la destitución del cargo del servidor/a público examinado, según corresponda. - Remitirá el informe de examen especial para la aprobación por parte del Contralor/a General del Estado.- La máxima autoridad de la Contraloría General del Estado, o su delegado, comunicará a la autoridad nominadora el dictamen con el archivo del proceso o la destitución del cargo del servidor público examinado, según corresponda”.

25. En el siguiente cuadro se desarrollarán cada una de las reglas del procedimiento legal establecidas en la LOACP y en el Instructivo y se constatará si de los documentos aportados en el presente caso, la CGE ha respetado las reglas de trámite.¹⁶

Tabla 1: Verificación de procedimiento para la aplicación de una sanción de destitución de conformidad con el artículo 9 de la LOACP y del Instructivo

Articulado con regla de trámite	Regla de trámite	Documento justificativo	Fecha
LOACP. Art. 9.1. Instructivo. Art. 4	Primera regla de trámite: Orden del inicio del examen especial.	Oficio 001-DNA1-2024-EEP emitido por el Contralor General del Estado, cuyo asunto es “Orden de Trabajo para determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad de las personas que sean propietarios directos o indirectos de bienes o capitales en paraísos fiscales”. Anexos Foja 19.	19 de febrero de 2024.
LOACP. Art. 9.2. Instructivo. Art. 5	Segunda regla de trámite: 3 días para cumplir con la notificación del inicio del examen especial.	-Oficio 0175-DNA1-2024 de 19 de febrero de 2024 (Anexo Fojas 20 - 21), emitido por la CGE y dirigido a Sebastián Mateo Corral Bustamante (se adjunta la firma de recepción por parte del ex servidor público de fecha 19 de febrero de 2024), en el cual: - Notifica el inicio del examen especial para determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad, por cuanto, “se presume que es propietario directo e indirecto de bienes o capitales en paraísos fiscales; u, ostenta la condición de directivo en sociedades establecidas, constituidas o domiciliadas en tales jurisdicciones o regímenes.” - Concede 60 días término para que entregue la información requerida. - Oficio 0247-DNA1-2024 de 1 de marzo de 2024, la CGE requiere	- 19 de febrero de 2024. - 1 de marzo de 2024.

¹⁶ Este tipo de examen se ha realizado en el dictamen previo 1-23-DS/23 de 8 de junio de 2023.

		información al ex servidor público, sobre la declaración patrimonial jurada de 28 de septiembre de 2021, respecto de un préstamo otorgado por Banco Pichincha S.A Panamá. (No se verifica que exista respuesta a este requerimiento).	
LOACP. Art. 9.3. Instructivo. Art. 7	Tercera regla de trámite: 60 días para que el servidor público ejerza su derecho a la defensa y presente pruebas de descargo.	- Comunicación de 24 de abril de 2024 (Foja 102) suscrita por Sebastián Mateo Corral Bustamante en la que indica: “Declaro que no soy propietario directo o indirecto de bienes o capitales en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales. Conforme consta en las declaraciones juramentadas entregadas a la Contraloría tengo un préstamo con el Banco Pichincha S.A Panamá, sin que esa deuda constituya bien o capital de mi propiedad en un paraíso fiscal.”	24 de abril 2024
LOACP. Art. 9.4. Instructivo. Art. 7	Cuarta regla de trámite: Vencidos los 60 días, la CGE tendrá 5 días para dictar el archivo del proceso o la destitución del servidor público.	- La CGE emite el informe DNA1-0054-2024, aprobado el 21 de mayo de 2024 y el dictamen 001-DNA1-2024, el cual dictamina “inhabilitar y/o destituir del cargo” a Sebastián Mateo Corral Bustamante por haber infringido el artículo 4 de la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular de 19 de febrero de 2017.	21 de mayo de 2024
LOACP. Art. 9.5. Instructivo. Art. 7	Quinta regla de trámite: 3 cuando se trate de servidores públicos sujetos a control político se requiere el pronunciamiento de la Corte Constitucional.	- Oficio 0620-DNA1-2024 dirigido a este Organismo, cuyo asunto consta: “Solicitud de pronunciamiento”. (Foja 185)	22 de mayo de 2024.

26. En atención a lo manifestado en la tabla que precede, este Organismo observa que han sido cumplidas las reglas del trámite legal en cada etapa de este procedimiento, conforme se explica a continuación.

27. *En primer lugar*, se verifica cumplida la primera regla de trámite pues el contralor general del Estado ordenó, mediante Oficio 001-DNA1-2024-EEP, el inicio del examen especial con el fin de determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad de la cual se acusa a Sebastián Mateo Corral Bustamante, al haber desempeñado el cargo de secretario de la Administración Pública, el cual es sujeto a control político.
28. *En segundo lugar*, se verifica el cumplimiento de la segunda regla de trámite ya que la CGE emitió el oficio 0175-DNA1-2024 de 19 de febrero de 2024 y Oficio 0247-DNA1-2024 de 1 de marzo de 2024, como consta en el cuadro *ut supra*. Mediante estos oficios se observa que se ha notificado a Sebastián Mateo Corral Bustamante sobre el inicio del procedimiento contenido en el artículo 9 de la LOACP el mismo día. Además, se le solicitó información y que ejerza su derecho a la defensa. Esto ha transcurrido en un término menor al de 3 días.
29. *En tercer lugar*, este Organismo evidencia que la CGE ha cumplido la tercera regla de trámite respecto a los 60 días con los que contaba Sebastián Mateo Corral Bustamante para ejercer su derecho a la defensa. La Corte Constitucional observa que estos habrían concluido el 16 de mayo de 2024.¹⁷ Así, la comunicación de 24 de abril de 2024 presentada por el examinado se encuentra dentro de término.
30. *En cuarto lugar*, la Corte Constitucional evidencia que se ha cumplido la cuarta regla de trámite por cuanto después del fenecimiento de los 60 días –16 de mayo de 2024–, la CGE emitió su dictamen de destitución y/o inhabilitación a Sebastián Mateo Corral Bustamante el 21 de mayo de 2024, sin exceder los cinco días previstos en la LOACP.
31. *Por último*, la Corte Constitucional verifica que se ha cumplido la quinta regla de trámite del artículo 9 de la LOACP en lo concerniente al envío a este Organismo. Pues, el informe verifica que el examinado desempeñó funciones como embajador extraordinario y plenipotenciario de la República del Ecuador ante el Reino Unido de Gran Bretaña¹⁸ y de

¹⁷ Respecto al cálculo de los días, también se ha considerado los feriados de 5 de abril (Viernes Santo) y 1 mayo.

¹⁸ Mediante Decreto Ejecutivo 133 de 20 de julio de 2021 el ex presidente de la República, Guillermo Lasso, nombró a Sebastián Mateo Corral Bustamante como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República de Ecuador ante el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. La acción de personal 01888 de 27 de agosto de 2021, que rige a partir del 1 de octubre de 2021, mediante la cual se posesionó en dicho cargo y mediante la acción de personal 00742 que rige a partir de 9 de febrero de 2023 se dio término a sus funciones.

secretario general de la Administración Pública,¹⁹ siendo este último cargo sujeto a control político en razón de las atribuciones conferidas en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 662 de 9 de febrero de 2023²⁰ y en tal sentido, corresponde el pronunciamiento de esta Corte.²¹

32. En ese sentido, la CGE remitió a este Organismo la información correspondiente para que se pronuncie sobre el debido proceso en el trámite iniciado, el mismo día en el que dictó su resolución respecto a la destitución. Además, sobre la notificación de la destitución y/o inhabilitación a Sebastián Mateo Corral Bustamante, debido a que dicho ex funcionario, en su cargo como secretario general de la Administración Pública se encuentra sujeto a control político, la CGE debe previamente contar con el pronunciamiento de este Organismo para cumplir con dicha regla de trámite.²²
33. En mérito de lo expuesto, se observa que la CGE ha seguido las reglas de trámite establecidas en la LOACP y el instructivo, por lo que este Organismo no verifica la violación de alguna regla de trámite ni el consecuentemente socavamiento al derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento. En virtud de ello, de conformidad con el artículo 9 de la LOACP, este Organismo debe confirmar el pronunciamiento de la CGE, sin que esto implique alguna decisión sobre la existencia de la presunta infracción dentro del procedimiento. Por el contrario, el análisis y el pronunciamiento de la Corte Constitucional únicamente se centra en el cumplimiento del debido proceso – y sus garantías – en los procedimientos que hayan concluido con la destitución de personas que ostenten una dignidad sujeta a control político.

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:

¹⁹ Mediante Decreto Ejecutivo 662 de 9 de febrero de 2023, el ex presidente de la República, Guillermo Lasso, designó al examinado como secretario nacional de la Administración Pública y Gabinete, quien se posesionó con la acción de personal PR-DATH-AP-2023-089 de 10 de febrero de 2023; y, se desvinculó de la entidad con acción de personal PR-DATH-AP-2023-490 de 23 de noviembre de 2023. Como

²⁰ El Decreto Ejecutivo 175 de 30 de agosto de 2021 en los artículos 3 y 4 se establecen las funciones y atribuciones de la Secretaría General de la Administración Pública.

²¹ La Corte Constitucional, en la sentencia 1-11-IC/20 de 29 de enero de 2020, estableció que “la responsabilidad política de los Ministros de Estado deriva de sus funciones. Los Secretarios Nacionales, Ministros Sectoriales y Ministros Coordinadores, siempre que ejerzan funciones de rectoría de las políticas públicas del área a su cargo conforme al artículo 154 de la Constitución, tienen la misma responsabilidad política que los Ministros de Estado y pueden ser enjuiciados políticamente.”

²² CCE, dictamen 1-23-DS/23, 08 de junio de 2023, párr. 35.5.

1. Confirmar el dictamen número 001-DNA1-2024 emitido por el contralor general del Estado, por no haber vulnerado el derecho al debido proceso de Sebastián Mateo Corral Bustamante.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

124DS-6ce33



Caso Nro. 1-24-DS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración 1-24-DS/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 04 de julio de 2024.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional el escrito presentado el 04 de julio de 2024 por Sebastián Mateo Corral Bustamante, mediante el cual solicita la aclaración del dictamen 1-24-DS/24. Al respecto, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de mayo de 2024, el contralor general del Estado, Mauricio Torres, remitió el oficio 0620-DNA1-2024, en el cual solicitó el pronunciamiento de este Organismo sobre el cumplimiento del debido proceso en el informe DNA1-0054-2024 y dictamen 001-DNA1-2024 que determinó la destitución e inhabilitación del ex servidor público Sebastián Mateo Corral Bustamante, de conformidad con el numeral 1 del artículo 4 de la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular de 19 de febrero de 2017.¹
2. El 06 de junio de 2024, la Corte Constitucional mediante dictamen 1-24-DS/24 confirmó el dictamen número 001-DNA1-2024 emitido por el contralor general del Estado, no verificó la violación de alguna regla de trámite ni el consecuente socavamiento al derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento. El 12 de junio de 2024, el ex servidor público presentó recurso de aclaración respecto del dictamen 1-24-DS/24.

2. Oportunidad

3. El recurrente presentó el recurso el 12 de junio de 2024. La Corte notificó el dictamen 1-24-DS/24 el 06² y 07 de junio de 2024. Por tanto, el recurso de aclaración fue interpuesto dentro del término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”).

¹ Sebastián Mateo Corral Bustamante actuó como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República del Ecuador ante el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte desde el 1 de octubre de 2021 hasta el 9 de febrero de 2023; y, como Secretario General de la Administración Pública y Gabinete de la Presidencia de la República desde el 10 de febrero de 2023 hasta el 23 de noviembre del mismo de 2023.

² Según consta en la razón emitida por Secretaría General el 06 de junio de 2024, se notificó a Sebastián Mateo Corral Bustamante a través de los correos electrónicos scorralb@hotmail.com, sbonilla@teleamazonas.com; Contraloría General Del Estado a través de los correos electrónicos contralor@contraloria.gob.ec, cge.patrocinio@contraloria.gob.ec; Procuraduría General del Estado a través de los correos electrónicos secretaria_general@pge.gob.ec, notificacionesDR1@pge.gob.ec, notificacionesconstitucional@pge.gob.ec

3. Pretensión y fundamento

4. El peticionario sostiene que la prueba sobre la que se fundamenta el informe del examen especial y el dictamen de la Contraloría General del Estado (“CGE”) es ilegal, por cuanto:

(...) solo podía requerirse información a las entidades públicas o privadas del sistema financiero nacional y respecto de las personas obligadas a declarar, esto es, del servidor o exservidor público examinado; (ii) a nivel territorial: dentro del circunscripción nacional; y, (iii) en todos los casos, dentro del marco temporal del Examen Especial (que, en este caso, respondía al periodo de funciones del Compareciente y que fue inobservado por la Contraloría).

5. Afirma que la Contraloría emitió el Dictamen con fundamento en pruebas que, “además de ser ilegales, no se me permitió contradecir, violando la garantía prevista en el 76.7 de la Constitución”, y sostiene:

(...) que la prueba de cargo de la CGE, en cualquier caso, solo tendría validez si hubiera sido contradicha por el Compareciente dentro del examen especial y, por supuesto, antes del Dictamen (artículo 196 del COA). Dado que la CGE omitió notificar los documentos obtenidos, de manera ilegal, con la Asistencia Internacional no tienen ni pueden tener validez jurídica ni eficacia probatoria, pues violan el art. 76.7 (h) de la Constitución y el art. 196 del COA.

6. Finalmente, solicita a la Corte Constitucional que aclare su decisión respecto a:

- 6.1. Que su dictamen se limitó al control formal del procedimiento, esto es, el cumplimiento de los plazos y tiempos previstos en la Ley de la Consulta Popular.
- 6.2. Que el dictamen de la Corte no se refiere y, expresamente, excluye: (i) al control material del Examen Especial, el Informe y el dictamen de la Contraloría; (ii) al análisis sobre la validez de la documentación y prueba obtenida por la Contraloría General del Estado en la tramitación del examen especial; y (iii) a la validez del acto administrativo instrumentado en el dictamen de inhabilidad/destitución de la Contraloría, que podrá ser impugnado por el compareciente conforme la Constitución y la ley.
- 6.3. Que la Corte deje a salvo las acciones que prevé el ordenamiento jurídico para que el Compareciente impugne el acto administrativo del Dictamen de Inhabilidad/destitución de la Contraloría.

4. Análisis

7. La aclaración sirve para corregir la oscuridad y ambigüedad de una decisión judicial, mientras que la ampliación sirve para suplir alguna omisión que resulta indispensable sobre uno o varios puntos controvertidos de la sentencia, de conformidad con el artículo 253 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”)³ norma supletoria en materia constitucional.⁴
8. Con base en la norma señalada, corresponde a quien solicita la aclaración de un dictamen o sentencia de la Corte Constitucional identificar los aspectos oscuros o ambiguos de la decisión judicial. De la revisión de los fundamentos y la pretensión formulada por el peticionario no se identifica uno o varios puntos específicos que deban ser aclarados. En su petición se observa que el ex servidor público expresa su posición frente al dictamen ya que sus argumentos versan esencialmente sobre lo siguiente: i) la naturaleza del control ejercido por la Corte, ii) el proceso llevado por la CGE y iii) la posibilidad de impugnar en justicia ordinaria respecto al acto emitido por la CGE.
9. Al respecto, los argumentos expuestos por el ex servidor público y referidos a la prueba que fundamentó el dictamen del contralor, expresan la inconformidad del accionante con la sentencia de la Corte, que confirmó aquel dictamen por no vulnerar el debido proceso. Esta inconformidad no es propia de un recurso de aclaración.
10. Luego, en relación al punto i), el alcance del control ejercido por esta Corte en los casos de destitución de funcionarios públicos, al amparo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, está claramente definido en los párrafos 12 al 17 del dictamen 1-24-DS/24. En cuanto al punto ii), el procedimiento llevado a cabo por la CGE se encuentra desarrollado y examinado en los párrafos 25 y siguientes del referido dictamen. En relación con el punto iii), no corresponde a esta magistratura pronunciarse sobre un aspecto que no es objeto del recurso de aclaración, pues el referido punto no es parte del análisis que esta Corte debe realizar de conformidad el numeral 1 del artículo 4 de la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular de 19 de febrero de 2017.

³ COGEP, artículo 252: “La aclaración tendrá lugar en caso de sentencia oscura. La ampliación procederá cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas”.

⁴ CCE, auto de aclaración y ampliación 117-21-IS/22, 30 de marzo de 2022, párr. 30; y, CCE, auto de aclaración 335-13-JP/20, 9 de septiembre de 2020, párr. 17.

11. En síntesis, los puntos sobre los que pretende se resuelva esta aclaración no identifican ningún aspecto oscuro o ambiguo que deba ser aclarado por esta Corte mediante este recurso, por lo que la petición es improcedente.
12. Esta Corte deja a salvo los derechos del peticionario para que active las acciones que creyera pertinentes en defensa de sus pretensiones.

5. Decisión

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

1. **Negar** el recurso de aclaración.
2. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de julio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 68-20-IN/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 68-20-IN

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

SENTENCIA 68-20-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 26 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, al no evidenciar una contradicción con las normas establecidas en los artículos 66 número 4 y 11 número 2 de la Constitución referentes al derecho y principio de igualdad y al no evidenciar un trato diferenciado que constituya discriminación. Adicional a ello, esta Corte analiza las diferencias entre servidores públicos y obreros, la naturaleza de la vinculación de un servidor público y las razones por las cuales no cabe la contratación colectiva para este tipo de personal.

1. Antecedentes procesales

1. El 16 de julio de 2020, Jorge Patricio Tenesaca Rojas, presidente del Colectivo Sindical Red de Trabajadores de la Industria Eléctrica del Ecuador “ENLACE” y secretario general del Comité de Empresa de los Trabajadores de la Empresa Eléctrica Regional CENTROSUR (“**accionante**”)¹, presentó una demanda de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 26 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“**artículo impugnado**”).
2. El 3 de septiembre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional² admitió a trámite la acción planteada y dispuso que la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada.
3. El 17 de febrero de 2022, se resorteó la causa, correspondiendo su sustanciación al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 16 de noviembre de 2023 y solicitó informes a las entidades accionadas.

¹ En el párr. 16 del auto de admisión de la CCE se solicitó al legitimado activo que acredite la calidad en la que compareció. Con escrito de fecha 16 de septiembre de 2020, el legitimado activo agregó su nombramiento como secretario general del Comité de Empresa de los Trabajadores de la Empresa Eléctrica Regional “CENTROSUR”. Sin embargo, respecto a su alegada calidad como presidente del Colectivo ENLACE no agregó ninguna información por considerar que es un colectivo de hecho.

² La Sala estaba integrada por el juez constitucional Ali Lozada Prado y los entonces jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

4. El 22 de noviembre de 2023, la Asamblea Nacional del Ecuador y la Presidencia de la República presentaron sus informes.
5. El 23 de noviembre de 2023, la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas EMCO EP presentó su informe.

2. Competencia

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

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

7. En su demanda, el accionante alega la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 26 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“LOEP”), norma que fue emitida por la Asamblea Nacional y publicada en el Registro Oficial Suplemento 48 de 16 de octubre de 2009. La disposición impugnada establece:

Art. 26.- Contrato colectivo.- En las empresas públicas o en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos están excluidos de la contratación colectiva el talento humano que no tenga la calidad de obreros en los términos señalados en esta Ley, es decir, los Servidores Públicos de Libre Designación y Remoción, en general quienes ocupen cargos ejecutivos, de dirección, representación, gerencia, asesoría, de confianza, apoderados generales, consultores y los Servidores Públicos de Carrera.

Las cláusulas de los contratos colectivos que fuesen contrarias a las disposiciones contenidas en esta Ley o en las limitaciones contenidas en el Mandato Constituyente No. 8 expedido el 30 de abril de 2008, serán declaradas nulas y no obligarán a la empresa.

Los representantes de las empresas públicas serán personal y pecuniariamente responsables por la aceptación, suscripción o ejecución de cláusulas de contratación colectiva pactadas al margen o en desacato de las disposiciones contenidas en la presente Ley. El Estado ejercerá las acciones de nulidad y repetición, de ser del caso, en contra de los representantes que dispusieron, autorizaron o suscribieron dichos contratos.

4. Pretensión y fundamentos

4.1. Del accionante

8. El accionante sostiene que el artículo impugnado es contrario a las disposiciones de los artículos 3, 6, 10, 11 números 2, 3, 4, 6, 8 y 9; 33, 66.4, 82, 84, 326, 417, 424 y 427

de la Constitución; así como al artículo 4 del Convenio sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva de 1949 (núm. 98); el artículo 2 y 3 del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) de 1958 (núm. 111); y, en contra del preámbulo y los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

9. No obstante, a las referencias normativas citadas, en lo principal, el accionante dirige sus argumentos contra la norma impugnada con fundamento en las siguientes normas constitucionales:

9.1 Igualdad y no discriminación (art. 11.2 y 66.4 CRE): La norma impugnada discrimina a los servidores de carrera de las empresas públicas, al excluirlas del derecho a la contratación colectiva. Dado que este sería un “derecho reconocido a todos los trabajadores en general, independientemente de aquella división de trabajo intelectual o manual ya reconocida universalmente como absurda y por ello obsoleta”.³

9.2 Contratación colectiva (art. 326.13 CRE): Considera que la Constitución permite que se establezcan **excepciones** a la contratación colectiva, pero que solo “era posible en los casos de personas que ejercen la potestad directiva de las empresas públicas y no sobre un sector laboral que está igualmente regulado por el Código del Trabajo”. A criterio del accionante, lo que varía en la condición laboral dentro de las empresas públicas es simplemente una denominación genérica de “servidor de carrera” en lugar de “empleado”.⁴ Por lo que, a todas las personas que realizan sus labores en una empresa pública les correspondería ser parte de la contratación colectiva.

10. Además, el accionante cita un informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones para Ecuador de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012, en la que “la Comisión pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para asegurar que, de conformidad con el artículo 6 del Convenio, los servidores públicos que no trabajan en la administración del Estado disfruten del derecho de negociación colectiva”.⁵
11. Por último, el accionante no presenta argumentos sobre las demás disposiciones que alega vulneradas, resumidas en el párrafo 8.

³ Demanda de inconstitucionalidad, pág. 9.

⁴ *Ibid.*

⁵ Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, pág. 142.

4.2. De la Asamblea Nacional del Ecuador

12. El 12 de noviembre de 2020, la Asamblea Nacional, como antecedente de la norma impugnada y de las funciones y actividades de las empresas públicas, manifiesta que la LOEP:

surgió por la necesidad de buscar ligar la producción económica a las necesidades sociales, de crecimiento y generación de empleo, fomentar la lealtad empresarial y la sana competencia para proteger los intereses del país y de los usuarios. Esta normativa de iniciativa del Ejecutivo fue socializada profundamente y sistematizada a conciencia por la Comisión de Desarrollo Económico y Producción, con la participación los Organismos de Control, Ministerios, Instituciones, Empresas, Organizaciones Sindicales, Gremiales, Colegios de Profesionales y la participación de los diversos actores sociales que fueron recibidos en Comisión General en un Foro Nacional realizado en la ciudad de Guayaquil (sic).⁶

13. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación (arts. 11.2 y 66.4 CRE), indica que las diferentes modalidades laborales establecidas en la LOEP no serían “un mecanismo de discriminación, mucho menos el menoscabo de derechos de los trabajadores”, dado que las diferencias estarían fundamentadas en la naturaleza de las actividades que se realizan en una empresa pública.⁷ Por este motivo, considera:

es absurdo creer que si un contrato se rige por el Código de Trabajo y el otro por la ley correspondiente del sector público, existe discriminación, es de conocimiento que, en las Empresas Públicas de prestación de servicios, el talento humano que labora realizan diferentes actividades que implican en algunos de los casos la utilización de la fuerza física (obrero), es allí donde radica esta distinción, pues en la Constitución y la Ley, establecen estas diferenciaciones.⁸

14. Sobre las excepciones a la contratación colectiva (art. 326.13 CRE), señala que en las empresas públicas “existe un conjunto de normas que regulan al talento humano y no únicamente las establecidas por el Código de Trabajo [...], sin que aquello quiera decir que los empleados públicos no puedan asociarse o realizar organizaciones gremiales”.⁹
15. Por último, solicita que la Corte Constitucional tome en cuenta que la distinción “entre funcionarios públicos y trabajadores es necesaria por las finalidades y atribuciones que tiene a su cargo una empresa pública, por lo que sigue teniendo un fin constitucional

⁶ Para esta referencia mencionan el informe del Primer Debate de la Comisión de Desarrollo Económico y Producción.

⁷ Contestación a la demanda, pág. 7.

⁸ *Ibid.*

⁹ Contestación a la demanda, pág. 8.

válido”, que tiene relación con las características y particularidades de la administración pública.¹⁰ Por lo que, solicita que se deseche la demanda planteada.

4.3. De la Presidencia de la República

16. La Presidencia de la República cita varios párrafos de la sentencia 23-17-IN/20 de esta Corte Constitucional y considera que la **contratación colectiva**:

es un derecho que corresponde, de manera exclusiva, a los obreros del sector público y no es extensible a los demás servidores públicos porque existen particularidades específicas que los diferencia entre ellos por la naturaleza propia de sus actividades. Estas diferencias provocan que no exista el elemento de comparabilidad entre los sujetos destinatarios de la norma impugnada, esto es, servidores públicos y obreros de las empresas públicas, quienes no se encuentran en igual o semejante condición, por lo que, de ninguna manera, se configura una violación del derecho a la igualdad y trato no discriminatorio, por lo que se deberá rechazar las pretensiones del accionante.¹¹

17. Por este motivo, solicita que se rechace la demanda “considerando la insuficiente justificación de los accionantes para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas”.¹²

4.4. De la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas

18. EMCO EP considera que “la demanda carece de razones claras, específicas, pertinentes y suficientes que conduzcan a la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas recurridas”. En este sentido, sostiene que los accionantes no han presentado razones para desvanecer la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas por lo que considera que, para la resolución de este caso, corresponde aplicar el principio *pro legislatore* y de permanencia (art. 76.2 LOGJCC).¹³

19. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, indica que “ningún derecho es absoluto y, por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional”. De modo que, “en especie, el trato diferenciado establecido en la norma impugnada tiene sustento en los artículos 229 y 326 numeral 13 del texto constitucional”.¹⁴

20. Sobre la contratación colectiva, expresa que “no puede sostenerse que, los servidores públicos de las empresas públicas sean los únicos servidores que no tengan derecho a

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Contestación a la demanda pág. 7.

¹² *Ibid.*

¹³ Escrito de 23 de noviembre de 2023, pág. 3.

¹⁴ Escrito digital de alegatos, pág. 5.

la contratación colectiva”. Sino que, esta situación aplica a todo el sector público. En línea con estos argumentos señala que la **distinción es necesaria** dado que:

- 20.1** El objetivo de la medida es **legítimo**, porque “permite garantizar un régimen laboral único para los obreros del sector público, independientemente de la entidad a la que pertenezcan [...] y otro para aquellos servidores públicos no sujetos al Código de Trabajo”. Por ello, indica que “las limitaciones a la contratación colectiva, son susceptibles de ser regulados a partir del principio de libre configuración legislativa, en la medida en la que no se trata de un derecho absoluto”.¹⁵
- 20.2** La norma impugnada es **razonable**, a diferencia de los casos de acción de protección 13314-2022-00044, 09802-2022-01092 y 09901-2023-00019, y considera que en todos esos casos se buscaba “unificar el régimen laboral de todos los trabajadores de la empresa particularmente de los servidores públicos de carrera a la contratación colectiva”. Expresa que estas acciones han sido aceptadas, que inclusive han otorgado efectos retroactivos, y que ello, han generado **tratos diferenciados** con otros funcionarios de otras empresas públicas, y con el servicio público en general. Inclusive EMCO ha indicado que estas decisiones no han tomado en cuenta el principio de eficiencia en el uso de recursos públicos, “pues las sentencias judiciales no cuentan con análisis de sustentabilidad de las arcas fiscales”.¹⁶
- 20.3** Sobre el criterio de **necesidad**, afirma que la contratación colectiva no es absoluta y está regulada por el legislador y que, dadas las prohibiciones legales existentes en el artículo 26 de la LOEP, las personas que no son obreros están excluidos de ella.
- 20.4** Por último, indica que la medida es **proporcional** dado que se encuentra respaldada en el artículo 229 de la Constitución y que, en caso de que se busque declarar inconstitucional el artículo 26 de la LOEP, se requiere de una modificación del texto constitucional.¹⁷
- 21.** Sobre el principio de la sostenibilidad de las finanzas públicas, indica que las acciones de protección planteadas con la finalidad de incluir a servidores públicos en la contratación colectiva dentro de las empresas públicas, han mostrado el impacto económico negativo sobre el manejo eficiente de varias empresas públicas. Para ello,

¹⁵ Escrito digital de alegatos, pág. 6.

¹⁶ Escrito digital de alegatos, pág. 7.

¹⁷ Escrito digital de alegatos, pág. 7.

agrega un informe técnico en el que muestra la forma en que se han incrementado los gastos de las empresas públicas CNT y CNEL EP.¹⁸

4.5. De la Procuraduría General del Estado

22. La Procuraduría General del Estado realiza varias consideraciones sobre la naturaleza de las empresas públicas y, en esencia, manifiesta:

si bien se reconoce que dentro de las empresas públicas entran en coordinación regulaciones propias de la gestión empresarial (como por ejemplo la idea de un directorio en la toma de decisiones), la incidencia del derecho público dentro de la determinación de sus atribuciones, así como de sus fines y objetivos es indiscutible. Más aún, al considerar que gestionan sectores estratégicos que son de competencia exclusiva del Estado conforme lo establece el artículo 313 de la Constitución. Criterio que también ha sido ampliamente reiterado por la Corte Constitucional en varias de sus sentencias.¹⁹

23. Con el antecedente expuesto, considera que no se vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación en la norma impugnada porque “las relaciones laborales dentro de las empresas públicas tienen sus propias particularidades. Se podría decir que existe una mixtura entre el régimen laboral ordinario, los reglamentos y normas expedidos por su directorio, así como las normas que rigen para toda la administración pública”.²⁰ Por lo expuesto, señala que “un servidor público no puede ser equiparado con un trabajador”. Inclusive indica que, para definir si las actividades que se realizan corresponden a un trabajador o a un servidor público se requiere de la intervención de la autoridad del trabajo y que esta consideración también incluye a las empresas públicas.²¹

24. Sobre la contratación colectiva, hace referencia a varios convenios internacionales, y considera:

en el marco de la OIT se emitió el Convenio 98 del año 1949 relativo a derechos de sindicalización y de negociación colectiva en el cual expresamente se determinó que ‘el presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto’ (Art. 6). Esta primera distinción entre empleados privados y funcionarios del Estado, de forma expresa se consideraba no discriminatoria y tampoco podía ser interpretada como una afectación a los derechos de los funcionarios públicos conforme la lectura literal del mencionado texto.²²

¹⁸ Escrito digital de alegatos, pág. 11.

¹⁹ Contestación a la demanda, pág. 1.

²⁰ Contestación a la demanda, pág. 2.

²¹ Contestación a la demanda, pág. 3.

²² Contestación a la demanda, pág. 4.

25. En conclusión, la PGE solicita:

se module la prohibición de la suscripción de un contrato colectivo de trabajo establecida en el artículo 26 de la LOEP; tomando en cuenta la necesidad de la rigidez analizada por la tesis unilateralista del derecho administrativo. Asimismo, se le solicita que se tome en cuenta que la distinción entre funcionarios públicos y trabajadores sigue teniendo un fin constitucional válido relacionado con las particularidades propias de la administración pública; que esta distinción es necesaria por las finalidades y atribuciones que tiene a su cargo una empresa pública; que esta distinción es idónea para garantizar el correcto funcionamiento del Estado (en este caso, de las empresas públicas) y que esta distinción guarda el debido equilibrio entre lo establecido en el artículo 326 numeral 16 y las actividades que realizan los funcionarios públicos dentro de las empresas públicas.²³

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

26. La LOGJCC exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga: (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa (art. 79). En tal virtud, el accionante debe hacer un esfuerzo para cumplir con una carga argumentativa que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.
27. Al respecto, el accionante, conforme se resumió en el párrafo 9 *supra*, indica que existiría una posible situación de discriminación entre los servidores de carrera de las empresas públicas y los obreros, pues la contratación colectiva sería un derecho reconocido a todos los trabajadores en general, independientemente del tipo de trabajo que realicen. En la misma línea, el accionante considera que la única excepción posible a la contratación colectiva dentro de empresas públicas sería para quienes ejercen puestos directivos. Estos cargos tienen directa relación con la prohibición para suscribir contratos colectivos por parte de los servidores de carrera de las empresas públicas y una supuesta discriminación de aquellos servidores. Motivo por el cual, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 26 de la LOEP es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación previsto en los artículos 66 número 4 y 11 número 2 de la Constitución, porque prohíbe la contratación colectiva a los servidores de carrera de las empresas públicas?**
28. En cuanto a la cita referida en el párrafo 10 *supra*, se evidencia que el accionante la ha formulado sin acompañarla de algún argumento claro, específico y pertinente, que permita establecer las razones por las cuales la norma impugnada sería contraria a nuestra Constitución.

²³ Contestación a la demanda, pág. 5.

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿El artículo 26 de la LOEP es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación previsto en los artículos 66 número 4 y 11 número 2 de la Constitución, porque prohíbe la contratación colectiva a los servidores de carrera de las empresas públicas?

29. La Constitución, en el artículo 66 número 4, reconoce el derecho a la igualdad formal y material. Asimismo, el artículo 11.2 establece la prohibición de no discriminación como un principio para el ejercicio de derechos. Al respecto, esta Corte ha sostenido:

El derecho y principio a la igualdad y la no discriminación obligan al Estado y a todos sus órganos a erradicar, de *iure* y de *facto*, toda norma, actuación o práctica que genere, mantenga, favorezca o perpetúe desigualdad y discriminación, sin perjuicio de que en determinadas circunstancias puedan existir tratos diferenciados debidamente justificados de forma objetiva y razonable.²⁴

30. Bajo estos principios, la jurisprudencia constitucional ha establecido que “no todo trato diferenciado es inconstitucional; por lo tanto, no se encuentra prohibida la posibilidad de que las normas establezcan diferencias entre sujetos, solo que, en caso de hacerlo, la medida diferenciada debe estar debidamente justificada y ser razonable”.²⁵

31. En la especie, el accionante considera que la diferencia entre los servidores públicos y los obreros dentro de una empresa pública sería simplemente una “denominación genérica”. En este sentido, el accionante consideró que los obreros y los servidores públicos de carrera de las empresas públicas tendrían las mismas condiciones. Ahora bien, el accionante identifica un trato diferenciado, pero no refiere a que esa situación se deba a una categoría sospechosa o protegida.

32. Al respecto, el artículo 229 de la Constitución diferencia claramente entre servidores públicos y obreros que integran la función pública y establece regímenes separados entre cada categoría, es decir, no los equipara. En principio: “Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo”, y los demás servidores públicos a la ley correspondiente.

33. Esta Corte ha considerado que nuestro ordenamiento jurídico distingue expresamente a los funcionarios sujetos al Código de Trabajo (obreros y obreras del sector público) y a los servidores públicos, y los coloca en **diferentes regímenes**. De este modo, se

²⁴ CCE, Sentencia 72-20-IN/23, 25 de enero de 2023, párr. 31.

²⁵ CCE, Sentencia 1043-18-JP/21 y acumulados, 8 de diciembre de 2021, párr. 72; sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 27.

abordará esta distinción entre quienes ejercen sus actividades laborales en el sector público en general y respecto de las empresas públicas en particular. Respecto de la administración pública en general este Organismo ha señalado que le es aplicable la LOSEP, en virtud de que: “la Ley Orgánica de Servicio Público: i. define al organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público; y, ii. regula el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de los servidores, conforme lo determina la Constitución”.²⁶

34. Además, este Organismo ha indicado que la diferencia entre obreros y servidores públicos no tiene origen solamente en los regímenes que los regulan, sino también en la propia **naturaleza de sus actividades**.²⁷ Las actividades que realiza un servidor público sujeto a la LOSEP surgen de lo previsto en las normas que regulan las competencias, facultades y atribuciones de los diferentes organismos, entidades o agencias que componen el sector público. Es decir, aquellas actividades tienen una directa relación con los fines de la administración pública en su conjunto (relación estatutaria). En cambio, la naturaleza de la relación laboral entre el Estado y sus obreros sujetos al Código de Trabajo se origina de un acuerdo de voluntades de las partes, que se ve plasmada en un contrato (relación contractual). De este modo, este Organismo ha llegado a considerar que:

la relación laboral ordinaria es eminentemente de naturaleza contractual (sea de manera escrita o verbal), cuyas condiciones son pactadas por las partes con las limitantes de la legislación laboral. **Empero, existe también una relación de carácter “estatutaria” o “legal y reglamentaria” que vincula a los servidores públicos con el ente estatal en el que prestan sus servicios.** Esta relación se caracteriza porque las condiciones laborales no son determinadas por las partes, sino por el legislador, mediante cuerpos legales que procuran el equilibrio entre “la salvaguardia de los derechos laborales y la defensa de los intereses generales [énfasis añadido].”²⁸

35. La **relación estatutaria** que se genera con los servidores públicos tiene varios elementos diferenciadores que han sido desarrollados en la jurisprudencia constitucional, entre ellos:

la exigencia de **concurso de merecimientos** como principal método de selección y un sistema de carrera que garantice su promoción y formación. Estas regulaciones, exigidas por el constituyente y constantes en los diferentes ‘estatutos de servicio público’ emitidos por el legislador, tienen como finalidad la **idoneidad técnica y ética** de los servidores públicos para que formen parte de las estructuras burocráticas de las entidades del Estado [énfasis añadido].²⁹

²⁶ CCE, Sentencia 23-17-IN/20, 14 de octubre de 2020, párr. 38.

²⁷ *Ibid.*, párr. 35.

²⁸ CCE, sentencia 15-14-AN/21, 10 de febrero de 2021, párr. 51.

²⁹ *Ibid.*, párr. 56.

36. En este sentido, la Corte comprende que los estatutos del sector público dotan de cierta rigidez al vínculo entre funcionarios públicos y la administración, pues efectivamente su modificación estaría directamente relacionada con la reforma de normas legales que son generales y abstractas. Por el contrario, una relación de tipo contractual tiene un rango de movilidad más amplio y susceptible de negociación. Al respecto, esta Corte ya ha señalado: “los ‘estatutos’ desarrollan los derechos y deberes de los servidores públicos, que son de aplicación general para todos a quienes se encuentran dirigidos y **no pueden ser alterados por la Administración** –con o sin acuerdo de partes– **en perjuicio o ventaja** de uno de ellos [énfasis añadido]”.³⁰
37. En suma, para esta Corte los regímenes laborales de obreros y servidores públicos pueden reportar diferencias en el ingreso, en la estabilidad, en los derechos, la posibilidad de negociación de sus condiciones, entre otras. En adición, la elección entre uno y otro de los regímenes no corresponde a las personas, sino que su determinación tiene de por medio una serie de normas y procedimientos administrativos en los que intervienen diferentes entidades públicas, así como etapas y momentos fijados normativamente.
38. Por lo dicho, este Organismo evidencia que, en la administración pública en general, conviven diferentes regímenes laborales, conforme lo reconoce el artículo 229 de la Constitución, sujetos a sus propias consideraciones normativas, legales, contractuales y estatutarias. Estas situaciones ocasionan que en cada uno de los casos particulares existan regulaciones, prerrogativas y derechos diferentes y no asimilables entre un grupo y otro. Por lo que, no sería posible considerar como similares a los trabajadores de distintos regímenes, entre ellos, los servidores públicos y los obreros.
39. Ahora bien, en el caso de las diferencias entre obreros y servidores públicos en las empresas públicas, de forma específica la Constitución en el artículo 326 número 16 determina:

En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, **administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo** [énfasis añadido].

40. En la misma línea, el personal de las empresas públicas se encuentra sujeto a la LOEP, la que en su artículo 18 ha diferenciado al talento humano de las empresas públicas en tres categorías:

³⁰ *Ibid*, párr. 57.

- a. Servidores Públicos de Libre Designación y Remoción.- Aquellos que ejerzan funciones de dirección, representación, asesoría y en general funciones de confianza;
 - b. Servidores Públicos de Carrera.- Personal que ejerce funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades y operativas, que no son de libre designación y remoción que integran los niveles estructurales de cada empresa pública: y,
 - c. Obreros.- Aquellos definidos como tales por la autoridad competente, aplicando parámetros objetivos y de clasificación técnica, que incluirá dentro de este personal a los cargos de trabajadoras y trabajadores que de manera directa formen parte de los procesos operativos, productivos y de especialización industrial de cada empresa pública.³¹
41. Las diferencias en las tres categorías descritas no son solo sobre la denominación, sino también respecto de las modalidades de vinculación laboral en una empresa pública. Así, el artículo 19 de la LOEP establece:

Art. 19.- Modalidades de designación y contratación del talento humano.- Las **modalidades de vinculación** de los servidores públicos y obreros de las empresas públicas son las siguientes:

- 1. Nombramiento para personal de libre designación y remoción, quienes no tendrán relación laboral. Su régimen observará las normas contenidas en el capítulo II del Título III de esta Ley;
 - 2. Nombramiento para servidores públicos, **expedido al amparo de esta Ley y de la normativa interna de la Empresa Pública;** y,
 - 3. Contrato individual de trabajo, para los obreros, suscritos al amparo de las disposiciones y mecanismos establecidos en la Codificación del Código del Trabajo y en el contrato colectivo que se celebre [énfasis añadido].
42. En adición, las particularidades en el manejo de las empresas públicas y su talento humano “justifica que exista normativa diferenciada, pues cada una de ellas deberá atender a sus especificidades concretas”.³² Estas situaciones conviven en una empresa pública en la medida en que:

lo que ha procurado el constituyente para que efectivamente las empresas públicas no compitan en inferioridad de condiciones con el resto de empresas, es que éstas sean manejadas de diferente manera que la administración general, pues las empresas públicas buscan, entre otros objetivos, ser competitivas y con alta rentabilidad social y rendimiento, **siendo una forma de gestión de recursos para lograr la consecución de**

³¹ LOEP, artículo 18.

³² CCE, Sentencia 23-17-IN/20, 14 de octubre de 2020, párr. 37.

los objetivos para los que fue creado el Estado, esto es, la realización de los derechos de sus coasociados [énfasis añadido].³³

43. Conforme lo expuesto, se evidencia que dentro de una empresa pública conviven diferentes normas que contienen regímenes laborales diferenciados para obreros y servidores públicos (LOEP, Código de Trabajo, Normativa interna de la Empresa y LOSEP) que regulan el talento humano, en las cuales se hace una clara diferenciación entre servidores de carrera y obreros. Por lo que, conforme se ha señalado anteriormente, no es posible asimilar a los servidores de carrera y los obreros dentro de las empresas públicas.
44. Por lo expuesto, esta Corte constata que la diferencia entre servidores públicos y obreros se encuentra prevista en el artículo 229 de la Constitución, por lo que esta diferenciación no atenta contra el derecho y principio a la igualdad y no discriminación.
45. Por otro lado, el accionante también sostiene que el artículo 26 de la LOEP discrimina a los servidores de carrera de las empresas públicas al excluirlas del derecho a la contratación colectiva, pues este sería un “derecho reconocido a todos los trabajadores en general, independientemente de aquella división de trabajo intelectual o manual”.³⁴ Sin embargo, conforme ya se indicó, los servidores públicos y los obreros dentro de las empresas públicas tienen diferencias en su forma de vinculación y en la naturaleza de sus funciones. Por lo que, no podría agrupárselos de la misma manera, tampoco considerar que son “trabajadores en general” y que podrían ser parte de la contratación colectiva.
46. Al respecto, la contratación colectiva se encuentra regulada en el artículo 326 número 13 de la Constitución como uno de los principios del derecho al trabajo. Al respecto, la Constitución reconoce que “se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, con **las excepciones que establezca la ley**”. En este sentido, el constituyente ha permitido que sea el legislador, mediante el principio de libre configuración, quien determine excepciones a la contratación colectiva.
47. Por su parte, en los instrumentos internacionales, específicamente, en el artículo 6 del Convenio sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva se estableció que sus disposiciones sobre contratación colectiva “no trata[n] de la situación de los

³³ CCE, Sentencia 007-11-SCN-CC, Caso 0086-10-CN, 31 de mayo del 2011.

³⁴ Demanda de inconstitucionalidad, pág. 9.

funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto”.³⁵

48. En la misma línea, esta Corte ya estableció que, en el sector público según nuestro ordenamiento jurídico, únicamente los obreros públicos “pueden beneficiarse de la contratación colectiva. Desde esta perspectiva, se concluye que el ordenamiento jurídico distingue a los obreros de los demás servidores públicos y establece expresamente marcadas diferencias entre sí”.³⁶ En consecuencia, al existir diferencias entre obreros públicos y servidores públicos, con su distinto régimen y; al estar la contratación pública destinada solamente a los obreros, la prohibición del artículo 26 de la LOEP está dentro del margen de discrecionalidad del legislador.
49. En consecuencia, al existir diferencias entre obreros públicos y servidores públicos en las empresas públicas, con su distinto régimen y, al estar la contratación pública destinada solamente a los obreros, la prohibición del artículo 26 de la LOEP está dentro del margen de discrecionalidad del legislador y, por lo tanto, tampoco establece una distinción injustificada o arbitraria.
50. Por estas razones, esta Corte no encuentra elementos que permitan evidenciar una vulneración del derecho al derecho a la igualdad y no discriminación en el artículo 26 de la LOEP de conformidad con los términos de la demanda.

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 68-20-IN.

2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

³⁵ Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

³⁶ CCE, Sentencia 23-17-IN/20, 14 de octubre de 2020, párr. 36.

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 68-20-IN/24**VOTO CONCURRENTE****Jueza constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) emito el siguiente voto concurrente por estar de acuerdo con la decisión de la sentencia de mayoría, pero disiento con ciertas reflexiones que expongo a continuación:
2. Para sustentar la diferenciación entre servidores de carrera y obreros en empresas públicas, la sentencia de mayoría revisa la normativa infraconstitucional que regula la materia. Se refiere a los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas para demostrar la categorización del talento humano y las modalidades de vinculación laboral, respectivamente, es distinta para los servidores de carrera y obreros.
3. En ese sentido, la sentencia de mayoría, párrafo 43, concluye que no se puede asimilar a los servidores de carrera y los obreros en las empresas públicas porque se someten a regímenes laborales diferenciados. Para el efecto, se sustentan en lo siguiente:

(...) se evidencia que dentro de una empresa pública conviven diferentes normas que contienen regímenes laborales diferenciados para obreros y servidores públicos (LOEP, Código de Trabajo, Normativa interna de la Empresa y LOSEP) que regulan el talento humano, en las cuales se hace una clara diferenciación entre servidores de carrera y obreros.
4. Al respecto, me permito disentir con el análisis, pues considero que no es exacto afirmar que existe una categórica diferenciación entre los regímenes de los servidores de carrera y los obreros. La propia LOEP, en su artículo 30, establece que los obreros y servidores de carrera comparten ciertas normas para la regulación de sus condiciones de trabajo, por ejemplo, ambos están condicionados a que su incremento salarial se efectúe previamente a la evaluación del desempeño y en consideración de la capacidad económica de la empresa o ambos tienen prohibido recibir gratuitamente o de manera subsidiada los servicios o bienes que produce la empresa pública empleadora.¹

¹ LOEP, artículo 30:

En la relación de trabajo entre los servidores de carrera sujetos a esta Ley y los obreros, se observarán las siguientes normas:

1. Cualquier incremento salarial se efectuará exclusivamente previa evaluación del desempeño realizada por la administración de la empresa con el apoyo de firmas externas especializadas y en consideración de la capacidad económica de la empresa.

5. Incluso comparten la autoridad para la solución de controversias, pues el artículo 32 de la LOEP, determina que “Las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes”.
6. Entonces se verifica que los servidores de carrera y obreros en las empresas públicas no cuentan estrictamente con regímenes laborales diferenciados, sino con un régimen de personal propio.² De esta manera, la sentencia de mayoría debió ahondar en el

Queda prohibido el otorgamiento o mantenimiento de bonos, ayudas, sobresueldos o estímulos otorgados por la celebración de fechas conmemorativas, años de servicio o cualquier otro hecho que no sea exclusivamente el desempeño.

2. No forma parte de la remuneración: a) Los valores correspondientes al componente variable por cumplimiento de metas; b) Las décima tercera y cuarta remuneraciones, viáticos, subsistencias y movilizaciones; y, c) Los valores por las subrogaciones y encargos.

3. No se podrá pactar que los servidores de carrera u obreros, sus cónyuges, personas en unión de hecho o parientes reciban gratuitamente o de manera subsidiada los servicios o bienes que produce la empresa pública empleadora. Igualmente no se admitirán cláusulas que reconozcan la homologación de derechos cuando las empresas tienen un distinto giro de negocios aunque todas ellas sean parte de la misma industria. De la misma manera se reputarán no escritas las estipulaciones que garanticen a los sucesores del servidor u obrero el derecho de ocupar el puesto de trabajo de aquellos.

4. Para el caso de separación de los servidores y obreros de las empresas públicas, por supresión de partida o **despido intempestivo**, se aplicará lo determinado en el Mandato Constituyente No. 4.

El gerente general, administrador, gerente de la subsidiaria, filial, agencia o unidad de negocio que firme o autorice la suscripción de contratos individuales, colectivos o actas transaccionales sin sujetarse a las disposiciones previstas en este artículo, responderá personal y pecuniariamente por los perjuicios ocasionados y valores pagados en exceso, según sea el caso, sin perjuicio de la inmediata y obligatoria remoción y de las demás acciones a que hubiere lugar.

En el mismo sentido, la Ley Orgánica Reformatoria a las Leyes que Rigen el Sector Público, Disposición General Segunda, establece que la figura de **despido ineficaz** resulta aplicable a todo el sector público, lo que incluye al régimen de personal de la LOEP.

² CCE, sentencia 007-11-SCN-CC, 31 de mayo de 2011, determina lo siguiente:

Esta norma constitucional dispone que el Estado constituya empresas de carácter público para el desarrollo de diversas actividades. Al efecto se ha dispuesto que sea la ley-delegación expresa al legislador- la que regule su organización y funcionamiento. Asimismo, el legislador de forma expresa, cuenta con la potestad normativa de configuración de las normas al respecto, con los límites que le imponen los preceptos constitucionales

Uno de ellos es que al ser la Ley Orgánica de Empresas Públicas una normativa que regula la organización y funcionamiento de estas entidades -empresas públicas- creadas por la Constitución, ésta debe, como en efecto lo es, tener el carácter de <orgánica>, misma que al regular un ámbito específico-funcionamiento de las empresas públicas- también posee carácter especial en virtud de que la generalidad ha sido desplazada por la particularidad (régimen propio y especial de las Empresas Públicas).

En este sentido, la Corte Constitucional encuentra que el artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas no vulnera el artículo 229 de la Constitución, sino que en su lugar ha establecido un régimen propio y especial para el personal de empresas públicas, razón por la cual no cabe distinguir una jurisdicción para los servidores y otra para los obreros, cabiendo una sola jurisdicción (la de los jueces laborales, en virtud del artículo 568 del Código del Trabajo), que guarda concordancia con la remisión específica que el artículo 315 de la Constitución de la República en el inciso segundo confiere a la ley para la regulación de empresas públicas.

Véase también las sentencias 175-16-SEP-CC; 1679-12-EP/20, párr. 64; 1186-16-EP/21, párr. 33; 1329-12-EP/22, párr. 26.

análisis de las disposiciones normativas para realizar el análisis sobre el derecho a la igualdad y no discriminación.

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 68-20-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

6820IN-6f59f



Caso Nro. 68-20-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 8-21-IS/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 8-21-IS

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

SENTENCIA 8-21-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por la compañía Centro Nefrológico Acacias Guamgala S.A., al verificar que en la sentencia 16-16-JC/20 no existe ni se dispone una medida concreta respecto al pago de valores específicos en favor de la compañía accionante.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 30 de septiembre de 2020, la Corte Constitucional emitió la sentencia 16-16-JC/20 de revisión de garantías en la que examinó la resolución de medidas cautelares dictada por la Unidad Judicial Civil de Guayaquil, provincia de Guayas.¹ En la sentencia, este Organismo analizó la amenaza a la disponibilidad y accesibilidad respecto al derecho a la salud de las personas con insuficiencia renal crónica que requiere tratamiento de hemodiálisis. De tal forma, estableció parámetros constitucionales para la adopción de una política integral a fin de garantizar el derecho a la salud de los pacientes con insuficiencia renal. Además, la Corte ratificó la decisión adoptada por el juez de la Unidad Judicial Civil de Guayaquil, ordenó varias medidas de reparación integral y dispuso la apertura de la fase de seguimiento.²

¹ El 7 de octubre de 2015, la Coordinadora Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública presentó una acción de medida cautelar en contra de varias clínicas prestadoras del servicio de diálisis, por cuanto el 6 de octubre de ese mismo año un grupo de pacientes que recibían el servicio de diálisis afirmaron que las clínicas prestadoras del servicio les informaron que “solo hasta el 20 de octubre del 2015, los iban a atender (sic)”. El Ministerio de Salud en su petición arguyó la existencia de una amenaza de vulneración a los derechos a la salud y a la vida de los pacientes de diálisis, por lo que solicitó que se disponga a las clínicas prestadoras del servicio abstenerse de adoptar cualquier medida que impida la atención de los pacientes. Ese mismo día, la Unidad Judicial Civil de Guayaquil, provincia de Guayas aceptó la medida cautelar y dispuso que los prestadores de servicio “sigan prestando el servicio de salud de diálisis [...]”; y se abstengan de adoptar cualquier medida que impida dicha atención [...]” por el plazo de sesenta días. El 17 de diciembre de 2015, la Defensoría del Pueblo (“DPE”) informó a la Unidad Judicial que se cumplió con la medida cautelar ordenada. El 20 de febrero de 2016, la Unidad Judicial verificó que la medida cautelar se cumplió y feneció el plazo, por lo que ordenó el archivo del expediente constitucional.

² La sentencia fue notificada el 1 de octubre de 2020.

2. El 9 de febrero de 2021, se efectuó una reunión de seguimiento de la sentencia con la presencia del exjuez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, el Ministerio de Salud Pública (“MSP”) y el Ministerio de Economía y Finanzas (“MEF”).³
3. El 17 de noviembre de 2021, este Organismo mediante auto de verificación de cumplimiento de sentencia realizó un llamado de atención al MSP y MEF por el débil cumplimiento de las medidas y la falta de remisión de información. En tal sentido, ordenó al MSP y el MEF que remitan información sobre el cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia.⁴ Finalmente, declaró el cumplimiento integral de la medida contenida en el numeral 8 de la sentencia.⁵

1.2. De la demanda de acción de incumplimiento

4. El 1 de febrero de 2021, Marina Elva Mafla Torres, gerente general y representante legal de la compañía Centro Nefrológico Acacias Guamgala S.A. (“**compañía accionante**”), presentó una acción de incumplimiento de la sentencia 16-16-JC/20 ante la Corte Constitucional.

³ Auto de verificación de cumplimiento de 17 de noviembre de 2021. En dicha reunión se acordó: El MSP informará sobre el cumplimiento de la medida orientada a evaluar y replantear la política pública para la prevención y atención de pacientes con insuficiencia renal dentro del plazo dispuesto en la sentencia. Además, el MSP y el MEF elaborarán un cronograma de entrega de insumos, cumplimiento de hitos y línea basal con el fin de establecer el plan programático. El cronograma se realizará una vez culmine el periodo de transición del MEF y contendrá un proceso para el pago permanente de los prestadores de servicio de diálisis. Finalmente, el MSP realizará un informe sobre los valores cancelados a favor de las dializadoras, auditorías, montos pendientes, entre otros, dentro del término ordenado en la sentencia.

⁴ En específico, este Organismo ordenó informar que: (2) el MSP a partir de enero de 2022, de manera semestral (a) remita la evaluación de las políticas públicas de prevención y atención de personas con enfermedades renales; (b) las acciones tomadas por la Mesa Técnica de Salud Renal; (c) la elaboración, avance y aprobación de la “Política Nacional para la Atención Integral de Enfermedades no Transmisibles 2021-2026”; (d) el cronograma y planificación de las acciones inmediatas para la prevención de las enfermedades renales; (e) el INDOT informe sobre el manejo de las medidas, su efectividad y datos estadísticos de las acciones tomadas para el acceso a trasplantes renales, en especial de la aplicabilidad de la herramienta “Registro Ecuatoriano de Diálisis y Trasplante”; (f) la ejecución y medidas para el manejo del presupuesto asignado para el pago de establecimiento privados de diálisis; (g) el manejo de los convenios con los establecimientos privados de diálisis, efectuados de manera previa y posterior a la emisión de la sentencia. (3) el MSP y el MEF remitan en el plazo de 90 días un plan programático para el cumplimiento de los pagos pendientes a los prestadores de servicios para el año 2021 y 2022. (4) el MEF informe de manera semestral: (a) el pago de las asignaciones presupuestarias a los establecimientos privados de diálisis y la deuda pendiente. El primer informe deberá contener la planificación presupuestaria del año; (b) la coordinación efectiva con el MSP para realizar los pagos a los establecimientos de diálisis y las medidas para prevenir el incumplimiento o retardo; (c) los avances del mecanismo adoptado para mejorar la coordinación entre el MSP y el MEF para el pago oportuno a los establecimientos de diálisis. (iv) ordenó a la Defensoría del Pueblo (“DPE”) la vigilancia del cumplimiento de lo dispuesto en los numerales 3, 4 y 5 de la sentencia y los numerales 2, 3 y 4 del presente auto.

⁵ La medida disponía que “la Superintendencia del Control del Poder Mercado que, en el marco de sus atribuciones, en plazo (sic) de 6 meses, realice un estudio de mercado sobre los centros de diálisis privados y la venta y adquisición de insumos para el tratamiento de diálisis. La Superintendencia remitirá a la Corte los resultados de este estudio con las conclusiones y recomendaciones correspondientes”.

5. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su sustanciación le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 10 de mayo de 2024, y dispuso al MSP, MEF y la Defensoría del Pueblo que presenten su informe de descargo.
6. El 16 de mayo de 2024, el MEF presentó su informe de descargo. El 4 de junio de 2024, el MSP remitió su informe de descargo. La Defensoría del Pueblo no remitió el respectivo informe.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con los artículos 436, número 9, de la Constitución y los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Decisión cuyo cumplimiento se exige

8. La sentencia de 30 de septiembre de 2020, en su parte resolutive, ordenó:
 - 1) Ratificar la decisión adoptada por el juez de la Unidad Judicial Civil de Guayaquil, en cuanto la aceptación de la solicitud y la adopción de las medidas cautelares en el presente caso precautelando el derecho a la salud y el acceso al tratamiento de diálisis en el caso concreto.
 - 2) Disponer que, a fin de evitar conflictos en la legitimación de la causa, cuando la jueza o juez ordene medidas en contra de la entidad pública accionante, en la misma providencia también dispondrá que la Defensoría del Pueblo asuma la legitimación activa, en virtud de las competencias establecidas en el artículo 9, letra b) de la LOGJCC y en el artículo 6, letra n) de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.
 - 3) Disponer al Ministerio de Salud Pública que, con la finalidad de solventar la amenaza estructural que tiene lugar sobre el derecho a la salud de las personas con insuficiencia renal, reformule y fortalezca la política pública integral destinada a la prevención y atención de esta enfermedad conforme los parámetros que se desarrollan en esta sentencia. El Ministerio de Salud Pública, dentro del plazo de seis meses a partir de la aprobación de esta sentencia remitirá a esta Corte un informe que contenga:
 - i. Propuesta de un proceso participativo de evaluación y reformulación de la política pública para la prevención y atención de personas con enfermedades renales.
 - ii. Informe sobre el fortalecimiento de las medidas de prevención de las enfermedades renales y estadísticas sobre la efectividad de dichas medidas.
 - iii. Medidas para promover el acceso a trasplantes renales y datos estadísticos sobre la efectividad de dichas medidas.

- iv. Informe sobre el presupuesto asignado y las medidas para su manejo público y transparente (sic) de estos recursos y del manejo de los convenios con los establecimientos privados.
- 4) Disponer al Ministerio de Economía y Finanzas que conjuntamente con el Ministerio de Salud Pública establezcan en el término de quince días un plan programático para el cumplimiento de los pagos pendientes a los prestadores de servicios de diálisis e informe en este mismo plazo a la Corte Constitucional.
- 5) Disponer al Ministerio de Economía y Finanzas que conjuntamente con el Ministerio de Salud Pública adopten un mecanismo permanente para mejorar la coordinación y el cumplimiento oportuno de los pagos a los establecimientos privados de diálisis. El Ministerio de Economía y Finanzas, dentro del plazo de seis meses a partir de la aprobación de esta sentencia remitirá a esta Corte un informe con los siguientes aspectos:
 - i. Informe sobre el cumplimiento del pago de las asignaciones presupuestarias correspondientes.
 - ii. Informe sobre la adopción de un procedimiento de coordinación efectivo con el Ministerio de Salud Pública para la realización de estos pagos, que contemple medidas para prevenir el incumplimiento o retardo.
 - iii. Explicación del mecanismo adoptado para mejorar la coordinación entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía Finanzas al que se refiere este numeral.
- 6) Disponer a la Defensoría del Pueblo la vigilancia del cumplimiento de lo dispuesto en los numerales 182.3 y 182.6 de esta sentencia y remita a esta Corte informes trimestrales.
- 7) Llamar la atención al Ministerio de Economía y Finanzas debido a la falta de respuesta a los requerimientos de información realizados en la sustanciación de esta causa.
- 8) Disponer a la Superintendencia del Control del Poder Mercado que en el marco de sus atribuciones, en el plazo de 6 meses, realice un estudio de mercado sobre los centros de diálisis privados y la venta y adquisición de insumos para el tratamiento de diálisis. La Superintendencia remitirá a la Corte los resultados de este estudio con las conclusiones y recomendaciones correspondientes.
- 9) Disponer la apertura de la fase de seguimiento de esta sentencia constitucional. La Corte podrá convocar a audiencias de seguimiento y solicitar informes de ejecución de la sentencia.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos de la compañía accionante

- 9. La compañía accionante en su demanda señala que, a pesar de haber sido notificada la sentencia 16-16-JC/20 a las entidades públicas, el MSP y el MEF no han dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia.

10. Menciona que en la actualidad atiende a 106 pacientes por insuficiencia renal, a pesar de que el MSP y el MEF les adeuda desde julio de 2019. En ese sentido, señala que, de acuerdo al resumen de costos y gastos, la inversión que demanda la atención especializada de la salud a sus pacientes renales es cuantiosa.
11. De igual manera, señala que mantiene una deuda histórica con sus proveedores de insumos médicos y otros para brindar la atención a los pacientes por un valor de “\$1.158.632,66 Un Millón Ciento Cincuenta y Ocho Mil Seiscientos Treinta y Dos Dólares (sic) de los Estados Unidos de América”.
12. En tal virtud, arguye que a pesar de la situación económica grave que atraviesan a causa de la falta de pagos del Estado por más de un año, la compañía sigue brindando el servicio de salud de calidad a los pacientes con insuficiencia renal remitidos por la Coordinación Zonal 8 de Salud del MSP.
13. Finalmente, arguye que son varias las familias que directa o indirectamente viven de los servicios que presta el centro de hemodiálisis, por lo que “invocan justicia para [sus] derechos laborales, de igualdad y no discriminación”.
14. Por todo lo expuesto, la compañía accionante solicita que se ordene: ⁶
 - i. Al Ministerio de Salud Pública que cumpla con el proceso de Auditoria de la Calidad de la Facturación de los servicios de Salud (ACFSS) sobre las prestaciones de diálisis brindadas; y,
 - ii. Al Ministerio de Economía y Finanzas cumplir con el pago que le adeuda por el valor de \$1.734.544,00 (un millón setecientos treinta y cuatro mil novecientos doce dólares de los Estados Unidos de América con 00/100).

4.2 Argumentos del Ministerio de Economía y Finanzas

15. En su informe menciona que, de conformidad con el artículo 74 número 19 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (“COPLAFIP”), al MEF le corresponde la asignación general de recursos presupuestarios a las entidades que forman parte del Presupuesto General del Estado. Asimismo, de conformidad con el artículo 178 de la norma referida, alega que es competencia del MSP la ejecución, gestión y cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, y de las asignaciones presupuestarias aprobadas.

⁶ A fojas 66 a 71 del expediente constitucional.

16. Además, indica que, conforme al Sistema de Administración Financiera e SIGEF, en el ejercicio fiscal 2024, el MSP “tiene un codificado de USD. 678.0 millones, distribuido en los grupos de gastos 53 Bienes y Servicios de Consumo y 99 Otros Pasivos [...] que son destinados para el pago de prestaciones de servicio de salud”. Por tal motivo, menciona que es competencia del MSP “el análisis del presupuesto institucional asignado y priorizar las actividades destinando los recursos para pagos oportunos de acuerdo con su planificación institucional”, para que posteriormente el MEF realice los pagos a los proveedores de prestaciones de salud.
17. Finalmente, señala que la Subsecretaría del Tesoro Nacional del MEF procesa diariamente los CUR de pago de acuerdo con la disponibilidad y programación diaria de los pagos por concepto de diálisis. En ese sentido, respecto de la compañía accionante se identificó un valor por transferir de USD 162.787,98 el cual se atenderá conforme a la programación, disponibilidad de caja y disposición de autorización de pago por las entidades.

4.3 Argumentos del Ministerio de Salud Pública

18. En su informe indica que, un equipo de expertos participa en el Comité Andino de Salud Renal con la finalidad de desarrollar una Política Andina de Salud Pública para delimitar las líneas estratégicas y acciones para enfrentar la enfermedad renal crónica (ERC). Por ende, para el período de 2024 se realizará reuniones de trabajo para la revisión de las líneas estratégicas para enfrentar la problemática de la salud renal.
19. Además, el MSP impulsa una política pública de donación y trasplante, la cual a través del Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Órganos permite fortalecer la construcción del Sistema Nacional Integrado de Donación y Trasplante. De igual forma, señala que la entidad gestiona los recursos económicos y la solicitud de liquidez para el pago de obligaciones pendientes con los prestadores de la Red Pública Integral de Salud y de la Red Privada Complementaria.
20. El MSP menciona que el monto total pagado en las Coordinaciones Zonales a las dializadoras en el año 2023 es de \$ 111.168.950,53. No obstante, señala que el monto pendiente de asignación para pago es de \$ 79.729.330,32. Por otra parte, informa que los convenios efectuados con los establecimientos privados se los ha realizado desde 2018 conforme a la normativa vigente y actualmente todos poseen el permiso de funcionamiento emitido por la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada.
21. Finalmente, señala que han implementado y mantenido durante el segundo semestre de 2023 las líneas de gestión para garantizar la disponibilidad y accesibilidad del derecho a la salud de las personas con insuficiencia renal crónica.

5. Cuestión previa

22. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento, corresponde a este Organismo determinar si la compañía accionante está legitimada para solicitar el cumplimiento de la sentencia 16-16-JC/20, por lo que, se formula el siguiente problema jurídico:

¿La compañía accionante cuenta con legitimación para solicitar el cumplimiento de la sentencia 16-16-JC/20?

23. Esta Corte considera oportuno señalar que, cuando las acciones de incumplimiento sean ejercidas por personas o compañías accionantes que en un principio no fueron parte procesal de la decisión cuyo cumplimiento se exige, deben en su demanda justificar la calidad de afectados por el incumplimiento de la sentencia constitucional. Esto, por cuanto el alcance de esta garantía es proteger a las personas ante el incumplimiento de las obligaciones concretas dispuestas a sujetos específicos en una decisión constitucional.

24. En el caso concreto, esta Corte considera que la compañía accionante no compareció en el proceso de medida cautelar seleccionada y desarrollada en la sentencia 16-16-JC/20. No obstante, este Organismo ha mencionado que la legitimación activa con relación a las garantías jurisdiccionales es amplia.⁷ La LOGJCC en sus artículos 9⁸ y 164 numeral 1 permite presentar una acción de incumplimiento a quien se considere afectado, siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente.⁹ En ese sentido, se ha señalado que la legitimación activa de la presente garantía “no se encuentra limitada de forma exclusiva a una parte procesal”, sino que puede ser analizada frente a un pedido de quien se considere afectado por la inejecución o ejecución defectuosa del fallo.¹⁰ Asimismo, este Organismo estableció que el alcance de esta garantía radica en “proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de **obligaciones concretas** dispuestas en una decisión constitucional” (énfasis añadido).¹¹

⁷ CCE, sentencia 48-20-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 45.

⁸ LOGCC, artículo 9 “Legitimación activa.- Las acciones para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución y esta ley, podrán ser ejercidas: a) Por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, quien actuará por sí misma o a través de representante o apoderado; y, b) Por el Defensor del Pueblo. Se consideran personas afectadas quienes sean víctimas directas o indirectas de la violación de derechos que puedan demostrar daño. Se entenderá por daño la consecuencia o afectación que la violación del derecho produce”.

⁹ CCE, sentencia 13-21-IS/23, 7 de junio de 2023, párr. 16.

¹⁰ CCE, sentencia 64-22-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr. 24; sentencia 1-20-IS, 25 de octubre de 2023.

¹¹ CCE, sentencia 85-20-IS/24, 31 de enero de 2024, párr. 16.

25. Al respecto, la compañía accionante, para fundamentar su legitimidad, arguye que tiene la calidad de afectado por el incumplimiento de la sentencia, porque a pesar de haber sido notificada al MSP y MEF no han cumplido con lo ordenado en la sentencia 16-16-JC/20. En específico, menciona que actualmente atienden a 106 pacientes por insuficiencia renal, a pesar de estar impagos por el Estado desde julio de 2019 por el valor de \$1.734.544,00.
26. Así, la compañía accionante considera que se encuentra afectada por el incumplimiento de la sentencia 16-16-JC/20 porque, a pesar de estar impagos, siguen prestando los servicios de salud a los pacientes de insuficiencia renal. Por tal motivo, este Organismo considera que de conformidad con los artículos 9 y 164 numeral 1 de la LOGJCC, la compañía accionante sustenta y fundamenta la legitimidad para presentar esta acción, por lo que se continuará con el análisis a fin de verificar si existe o no una medida de reparación concreta dispuesta a su favor.

6. Planteamiento problema jurídico

27. Debido a que la compañía accionante alega el incumplimiento de lo ordenado en la sentencia 16-16-JC/20, este Organismo primero plantea el siguiente problema jurídico referente a la existencia de medidas de reparación concretas en la decisión cuyo cumplimiento se discute en beneficio de la compañía accionante, que de responderse de manera negativa, ya no se continuará con el análisis: **¿La Corte Constitucional en la sentencia 16-16-JC/20 ordenó medidas de reparación concretas en beneficio de la compañía accionante?**

7. Resolución del problema jurídico

7.1. ¿La Corte Constitucional en la sentencia 16-16-JC/20 ordenó medidas de reparación concretas en beneficio de la compañía accionante?

28. La Corte Constitucional ha señalado que el alcance de la acción de incumplimiento es el de proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de las obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional.¹² Además, la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tiene por objeto verificar que las medidas ordenadas en una sentencia constitucional hayan sido cumplidas del modo o forma en la que fueron ordenadas.¹³ Debido a que el objeto de la acción de incumplimiento no se limita a una simple verificación del cumplimiento de la sentencia, pues permite que se ejecuten de forma integral.

¹² CCE, sentencia 2-19-IS/23, de 18 de octubre de 2023, párr. 36; sentencia 44-15-IS/20, de 18 de noviembre de 2020, párr. 21.

¹³ CCE, sentencia 102-21-IS/24, 2 de mayo de 2024, párr. 36.

29. De igual manera, este Organismo ha establecido que la acción de incumplimiento debe activarse específicamente para garantizar el cumplimiento de obligaciones concretas emitidas en decisiones provenientes de garantías jurisdiccionales y procesos constitucionales. Esto, por cuanto el objeto de la acción de incumplimiento tiene como finalidad garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva en su tercer componente - ejecución de la decisión- en las sentencias en materia constitucional.¹⁴ Además, dichas obligaciones deben contener un mandato específico de hacer o no hacer para sujetos específicos.¹⁵
30. Ahora bien, conforme a lo expuesto en la demanda y de la pretensión transcrita en el párrafo 14 *supra*, la compañía accionante solicita que: (i) el MSP realice el proceso de auditoría de la calidad de la facturación de los servicios de salud; y, (ii) el MEF le cancele el valor de \$1.734.544,00. En tal sentido, para resolver el alegado incumplimiento de la sentencia, esta Corte considera necesario verificar si en la sentencia 16-16-JC/20 se estableció medidas de reparación concretas dirigidas a la compañía accionante.
31. Al respecto, este Organismo observa que el decisorio de la sentencia 16-16-JC/20, reproducido en el párrafo 8 *supra*, estableció varias medidas dirigidas al MSP, MEF, a la Defensoría del Pueblo y a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado. En concreto, contiene varias disposiciones en relación con la elaboración y reformulación de políticas públicas para la prevención y atención de personas con enfermedades renales, elaboración de un plan programático de pagos, el seguimiento de sentencia y un estudio de mercado en virtud de las atribuciones, competencias y actividades institucionales de cada una de las entidades públicas señaladas.
32. De la lectura de la parte resolutive de la sentencia en cuestión, **no se verifica** que la Corte haya ordenado medidas de reparación concretas relacionadas en favor de la compañía accionante. Más bien, este Organismo constata que las razones que justificaron la sentencia 16-16-JC/20 y las medidas que fueron únicamente ordenadas al MSP, MEF, DPE y Superintendencia de Control del Poder de Mercado tienen la finalidad de elaborar y reformular una política pública integral para prevenir y atender a las personas que padecen insuficiencia renal crónica. Así, no se ordena ningún proceso concreto de auditoría, ni el pago de ningún valor específico como la compañía accionante solicita su cumplimiento a través de la presente garantía jurisdiccional.
33. Es decir, la Corte constata que la compañía accionante pretende, a través de la presente acción de incumplimiento, el cobro de una obligación pendiente de pago y ejecución de un proceso de auditoría de la calidad de la facturación de los servicios

¹⁴ CCE, sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párr. 19.

¹⁵ CCE, sentencia 17-15-IS/21, 7 de abril de 2021, párr. 11; sentencia 1-16-IS/21, 7 de julio de 2021, párrs. 14 y 15; sentencia 7-18-IS/21, 18 de agosto de 2021, párr. 22.

de salud, que no fueron dispuestas como medidas concretas en la decisión. Al respecto, este Organismo ha determinado que resulta improcedente toda acción de incumplimiento en la cual se solicite la ejecución o la reforma de algo que no fue incluido en la decisión constitucional que se alega incumplida.¹⁶ Por lo que, la pretensión de la compañía accionante respecto al cobro de la deuda no es susceptible de ser reclamado mediante la presente acción, sino mediante mecanismos procesales ordinarios dirigidos para este fin. En tal sentido, se deja a salvo los mecanismos procesales que considere adecuados la compañía accionante.

- 34.** En consecuencia, este Organismo encuentra que la sentencia 16-16-JC/20 no es susceptible de ser verificada en el caso concreto, puesto que la compañía accionante a través de sus argumentos y pretensión de la demanda pretende que esta Corte disponga el cumplimiento de medidas que no fueron dispuestas de forma concreta en la sentencia a favor de la compañía accionante.
- 35.** Finalmente, esta Magistratura no puede dejar de observar que las medidas de reparación dispuestas en la sentencia 16-16-JC/20, al tratarse de políticas públicas destinadas para la prevención y atención de las personas con enfermedades renales, conllevan cierta complejidad y requieren de varias acciones conjuntas y continuas para garantizar su cumplimiento integral. Por tal motivo, esta Corte consideró que la vía adecuada para asegurar su cumplimiento era la fase de seguimiento, tal como consta en el decisorio 9 de la sentencia 16-16-JC/20.

8. Decisión

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

- 1. Desestimar la acción de incumplimiento 8-21-IS.**
- 2. Notifíquese y archívese.**

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁶ CCE, sentencia 29-20-IS/20, 1 de abril de 2020, párr. 64.

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

821IS-6f54c



Caso Nro. 8-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia 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 1428-20-EP/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

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

CASO 1428-20-EP

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

SENTENCIA 1428-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto de inadmisión del recurso de revisión penal emitido por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia. Este Organismo acepta la acción al verificar que el presente caso se resolvió sin convocar a audiencia y dicha omisión constituye una conducta judicial que se subsume a la regla de precedente contenida en la sentencia 1845-16-EP/21 y reconstruida en la sentencia 1196-20-EP/24, con lo cual se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

1. Antecedentes procesales

1. El 15 de julio de 2020, Luisa Eulalia de Jesús Ochoa (“**accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 19 de junio de 2020 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia (“**Tribunal de revisión**”), dentro de un recurso de revisión penal. La acción extraordinaria de protección fue signada con el número 1428-20-EP, cuyos antecedentes procesales se narran a continuación.¹
2. El 05 de marzo de 2010, el entonces Segundo Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Cuenca, provincia de Azuay, dictó sentencia declarando la culpabilidad de la accionante y Germán Justiniano Guzmán Ordóñez, en calidad de autores del delito de peculado, tipificado y sancionado en el artículo 257 del Código Penal (“**CP**”),

¹ El 18 de diciembre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformado por el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y el juez constitucional Alí Lozada Prado, admitió a trámite la causa signada con el número 1428-20-EP. El 10 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados los nuevos jueces y jueza: Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz y Alejandra Cárdenas Reyes. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien, mediante providencia de 04 de enero de 2024, avocó conocimiento de la causa y dispuso que la autoridad judicial accionada remita el informe de descargo correspondiente.

imponiéndoles la pena atenuada de 4 años de reclusión menor ordinaria.² En contra de esta sentencia la accionante; Fiscalía; el Director del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”), en calidad de acusador particular; y, el representante de la Contraloría General del Estado (“**CGE**”), presentaron recursos de apelación. Así también, el procesado Germán Justiniano Guzmán Ordóñez interpuso los recursos de nulidad y apelación.

3. El 16 de agosto de 2010, la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Azuay aceptó parcialmente los recursos interpuestos en cuanto confirmó la sentencia de primer nivel en lo que se refería a declarar la culpabilidad de la accionante, Germán Justiniano Guzmán Ordóñez y la inocencia de Carlos Ezequiel Salinas Herrera, Luz María Pérez Cordero y Marco Vinicio Palomeque Campoverde, pero la reformó respecto a Jorge Enrique Fajardo Noritz a quien lo declaró autor del delito tipificado y sancionado en el artículo 257 del CP y le impuso la pena de 4 años de reclusión menor ordinaria. De esta sentencia, interpusieron recursos de casación los procesados Germán Justiniano Guzmán Ordóñez, Jorge Enrique Fajardo Noritz y la accionante; así como, Fiscalía, el IESS y la CGE.
4. El 23 de septiembre de 2011, la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, declaró improcedentes los recursos de casación presentados; y, en consecuencia, ratificó la sentencia de segundo nivel.
5. El 23 de noviembre de 2011, los sentenciados Germán Justiniano Guzmán Ordóñez y Jorge Enrique Fajardo Noritz presentaron recursos de revisión. El 23 de enero de 2012, la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, resolvió: “(...) enmendando los errores de hecho y derecho ... se condena a Jorge Enrique Fajardo Noritz a la pena de seis meses de prisión correccional (por el delito de apropiación indebida). Se deja en suspensión el cumplimiento de la pena... En cuanto a Germán Justiniano Guzmán Ordóñez... se declara su inocencia dictando a su favor sentencia absolutoria (...).”
6. El 20 de enero de 2012 y el 19 de abril de 2013, la accionante presentó dos recursos de revisión, los mismos que fueron declarados indebidamente interpuestos, mediante autos dictados el 29 de marzo del 2012 y el 19 de abril de 2013, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, debido a que no determinó la causal del artículo 360 del Código de Procedimiento Penal (“**CPP**”) en la que basó sus recursos de revisión.

² Además, el referido Tribunal ratificó el estado de inocencia de los procesados Carlos Ezequiel Salinas Herrera, Jorge Enrique Fajardo Noritz, Marco Vinicio Palomeque Campoverde y Luz María Pérez Cordero. El proceso penal fue signado con el número 01902-2009-0151.

7. El 07 de marzo de 2019, la accionante interpuso un nuevo recurso de revisión, amparada en la causal segunda del artículo 360 del CPP. El 19 de junio de 2020, el Tribunal de revisión resolvió declarar indebidamente interpuesto el recurso de revisión y disponer la devolución del proceso al tribunal de origen, al considerar que la accionante, “(...) no cumplió con los requisitos de fundamentación de solicitud de revisión, ni de prueba nueva, previstas en el último inciso del artículo 360 y el artículo 362 del CPP (...)”.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); en concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Argumentos de las partes

3.1 Fundamentos y pretensión de la accionante

9. La accionante pretende que la Corte acepte a trámite la acción presentada y declare la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE), al debido proceso, toda vez que no se respetaron las garantías del trámite propio y de la motivación (artículos 76.5 y 76.7.1 de la CRE) y la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE). En consecuencia, solicita que se conmine a la Corte Nacional de Justicia a que conozca su recurso de revisión que fue debidamente planteado. Para justificar su pretensión, presenta los siguientes cargos:
10. Indica que interpuso el recurso de revisión, al existir, en su criterio, dos sentencias condenatorias contradictorias sobre un mismo delito en contra de diversas personas. En ese sentido, señala que, si bien fue procesada y juzgada por el delito de peculado, siempre sostuvo que la calificación típica del hecho fue incorrecta, al no existir afección al patrimonio de IESS, “(...) máxime que en el peor de los supuestos se evidenciaría una apropiación indebida”, tal como habría sido reconocido en la sentencia de revisión de los otros co-sentenciados la que estableció que el hecho objeto de discusión no se trató de un delito de peculado sino de abuso de confianza. Además, sostiene que, mientras el delito de abuso de confianza prescribe, el peculado es imprescriptible y aún la accionante no ha cumplido la sanción.

11. Respecto a la garantía de la motivación, la accionante sostiene que el auto impugnado no está debidamente motivado. Dicho auto no es comprensible ni lógico, por un lado, el Tribunal de revisión habría reconocido que bajo la causal segunda de revisión, se exige la presencia de dos fallos que tengan una misma identidad objetiva y distinta identidad subjetiva, de otro lado, para negar su recurso y calificarlo de indebidamente deducido, sostuvo que en los dos fallos existe identidad objetiva pero no poseen identidad subjetiva.
12. Sobre la presunta vulneración al principio de legalidad adjetiva indica que, el Tribunal de revisión declaró “indebidamente interpuesto el recurso de revisión”, sin tener en cuenta que la figura de una "admisibilidad" de este recurso bajo el Código de Procedimiento Penal (“CPP”), norma aplicable en la causa penal, “no existe”. Más aún, refiere que el artículo 366 del CPP establecía de imperioso cumplimiento que las exposiciones y alegaciones del revisionista se las haga en audiencia oral, pública y contradictoria, sin que en este caso se lo haya hecho.
13. Respecto al derecho a la seguridad jurídica, la accionante sostiene que no solo fue vulnerado al “trastoca(r) las reglas de trámite”, sino cuando en los recursos de revisión presentados por Germán Justiniano Guzmán y Jorge Fajardo Noritz, “(...) se calificó a su favor el hecho como `apropiación indebida`, manteniendo hasta la fecha la calidad de `peculado` a la concurrente, cuando por una elemental aplicación al principio de unidad de título de imputación, o para todos es peculado o para todos es apropiación indebida”. Agrega que, respecto a un mismo hecho (identidad objetiva) no puede tener una calificación jurídica distinta, para diferentes personas (divergencia subjetiva), sin que se le permita, “(...) discutir la posibilidad de destrucción al imperio de la cosa juzgada, cuando a otros dos co-procesados, si se les permitió e incluso con una resolución favorable que fundamenta mi reclamo”. Lo cual refiere también vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.

3.2 Contestación a la demanda por parte de la autoridad accionada: Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia

14. A pesar de haber sido debidamente notificados, las autoridades judiciales demandadas no presentaron su informe de descargo.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico

15. Si bien la accionante invoca como vulnerados los derechos a la motivación, tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento y a la seguridad jurídica, esta Corte identifica en

el párrafo 12 que la relación de estas alegaciones se centra en la inobservancia del procedimiento que regula el trámite del recurso de revisión, ya que la inadmisión le impidió que realice sus exposiciones y alegaciones en audiencia oral, pública y contradictoria ante el Tribunal de revisión.

16. Con base en estas alegaciones, la Corte analizará la presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento. Además, en las sentencias 1845-16-EP/21 y 1196-20-EP/24, cuyos presupuestos fácticos son análogos a los del presente caso, la Corte Constitucional, analizó la posible vulneración a este derecho. Por estos motivos, la Corte no entrará en el examen de los demás cargos formulados por la accionante.³ En tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿El auto impugnado de 19 de junio de 2020 emitido por el Tribunal de revisión al haber inadmitido el recurso de revisión penal sin convocar a audiencia conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Penal habría vulnerado la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento?

4.1. Resolución del problema jurídico

17. Para responder al problema jurídico, la Corte verificó que el auto de inadmisión del recurso de revisión se dictó inobservando lo dispuesto en los artículos 360 último inciso y 362 del CPP. Esta conducta judicial vulneró, por acción, el derecho reconocido en el artículo 76.1 de la CRE. Lo dicho fue desarrollado en casos análogos ya tratados por esta Corte, creando el precedente jurisprudencial establecido en las sentencias 1845-16-EP/21⁴ y 1196-20-EP/24.⁵
18. En el presente caso, la accionante presentó la demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto emitido el 19 de junio de 2020 por el Tribunal de revisión. En este auto, dicho Tribunal, sin convocar a audiencia, resolvió que el recurso de revisión penal interpuesto por la accionante bajo la causal segunda no estaba presentado conforme a derecho, según los artículos 360 último inciso y 362 del Código de Procedimiento Penal (“CPP”), lo que lo tornaba indebidamente interpuesto y

³ Cabe aclarar que, en relación con la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica y respecto al presunto error cometido por los juzgadores de instancia en la calificación jurídica del delito por el que fue juzgada la accionante, a su juicio no se trataría de peculado sino de apropiación indebida, “al no existir afección al patrimonio de IESS”, sus alegaciones se dirigen a la incorrecta aplicación de las normas infra constitucionales y a la revisión de los hechos que dieron origen al proceso penal, lo cual excede el ámbito de la acción extraordinaria de protección, por corresponder a los órganos de la justicia ordinaria en materia penal, la correcta aplicación de la ley, la fijación de los hechos y valoración probatoria, así como los remedios procesales para su corrección legal y enmienda.

⁴ CCE, sentencia 1845-16-EP/21, 24 de marzo de 2021.

⁵ CCE, sentencia 1196-20-EP/24, 25 de abril de 2024.

dispuso la devolución del expediente al tribunal de origen. Para el efecto, el Tribunal de revisión sostuvo:

(...) la recurrente ha confundido el contenido y alcance de la causal (segunda) invocada, pues esta no se genera en el contexto de una conducta que puede ser realizada por varias personas, en las mismas circunstancias de tiempo y espacio, como sucede en el caso de los coprocesados; además, la contradicción a la que alude la causal invocada, es posible únicamente cuando la conducta del o los condenados en la sentencia que contradice la otra, excluye la conducta o autoría de quien recurre, como producto de un error de hecho... (la recurrente) lejos de determinar de qué manera las dos sentencias condenatorias serían contradictorias; y, de explicar cuál y por qué una de ellas está errada, más bien, presenta argumentos relativos a supuestos errores de derecho, que se hace hincapié, no son motivo del presente recurso.

19. El derecho al debido proceso, en la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento, está reconocido en el artículo 76, numeral 3 de la Constitución de la República que señala, “(s)ólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”. Esta Corte en la sentencia 740-12-EP/20 determinó que esta garantía constituye una garantía impropia, por lo que su sola inobservancia no implica una transgresión del derecho al debido proceso, sino que para que se configure su vulneración debe cumplir dos requisitos: i) la violación de alguna regla de trámite; y, ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.⁶
20. Respecto a la tramitación del recurso de revisión bajo el CPP, este Organismo ha dicho que la misma es oral, en audiencia pública y contradictoria, al no estar contemplada bajo dicha normativa una fase de calificación previa. Así, esta audiencia era:

(...) el momento procesal oportuno para que el recurrente tenga la posibilidad de argumentar su solicitud de revisión. Además, era en dicha audiencia oral en la que se practicaban los medios de prueba ante dicho Tribunal o se determinaba que no estaba fundamentado el recurso...la norma adjetiva penal exigía un pronunciamiento de fondo (sentencia), declarando procedente o improcedente el recurso de revisión interpuesto.⁷

21. Esta Corte, en la sentencia 1845-16-EP/21, analizó un auto que, sin convocar a audiencia, rechazó a trámite un recurso de revisión bajo las causales 4 y 6 del artículo 360 del CPP, por no reunir los requisitos del artículo 362 del CPP. En esa sentencia, la Corte argumentó:

24. La decisión judicial impugnada resolvió inadmitir el recurso de revisión por considerar que este no se encontraba “adecuadamente fundamentado” aun cuando, conforme a las normas antes señaladas, el recurso se debía fundamentar en audiencia. Al

⁶ CCE, sentencia 740-12-EP/20, 07 de octubre de 2020, párr. 28. En ese mismo sentido, ver también CCE, sentencia 1362-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párrs. 20 y 21.

⁷ CCE, sentencia 168-19-EP/21, 16 de junio de 2021, párrs. 34 y 35.

haberse inadmitido a trámite el recurso de revisión por considerar que no se encontraba adecuadamente fundamentado, esta Corte observa que se incumplió el trámite propio del recurso de revisión establecido en el CPP, afectándose así el principio de legalidad penal adjetiva. Como consecuencia, el recurso presentado por el accionante concluyó de forma irregular mediante un auto y no a través de sentencia, como correspondía de acuerdo con el artículo 367 del CPP.

25. La Corte considera que la vulneración de la regla de trámite afectó el derecho a la defensa del accionante en cuanto la inadmisión del recurso de revisión trajo como consecuencia que no se convoque a audiencia pública como correspondía según el artículo 366 del CPP. La falta de convocatoria a la audiencia derivó en que la persona recurrente no pueda fundamentar su recurso ni ser escuchada en el momento procesal oportuno señalado expresamente en la ley, afectándose además los principios de oralidad e inmediación.⁸

22. En la sentencia 1196-20-EP/24, caso análogo a la sentencia en cita, en la que el accionante impugnó a través de una acción extraordinaria de protección el auto que rechazó un recurso de revisión con fundamento en la regulación contenida en el CPP, sin que medie audiencia, esta Corte reconstruyó la regla de precedente contenida en la sentencia 1845-16-EP/21 en el siguiente sentido:

Si, (i) un recurso de revisión sustanciado conforme al CPP es rechazado sin convocarse a audiencia por (ii) incumplir los requisitos del art. 362 del CPP al no estar debidamente fundamentado (supuesto de hecho), entonces, se vulnera la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento y se afecta el derecho a la defensa (consecuencia jurídica).⁹

23. De lo expuesto, esta Corte concluye que en el caso concreto se configura la regla de precedente reconstruida arriba citada, puesto que el auto impugnado cumple con los siguientes supuestos de hecho: i) declaró indebidamente interpuesto el recurso de revisión tramitado bajo el CPP sin convocar a audiencia y ii) no se ajustó a los requisitos previstos en los artículos 360 último inciso y 362 del CPP. Por ello, el auto impugnado vulnera la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento y con ello se afecta el derecho a la defensa, en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (art. 76.7.a) de la CRE) y ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76.7.c) de la CRE).

5. Decisión

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

⁸ CCE, sentencia 1845-16-EP/21, 24 de marzo de 2021, párrs. 24 y 25.

⁹ CCE, sentencia 1196-20-EP/24, 25 de abril de 2024, párr. 20.

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **1428-20-EP**.
2. **Declarar** que el auto impugnado de 19 de junio de 2020 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto el auto emitido el 19 de junio de 2020 por el tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de revisión 01902-2009-0151.
 - 3.2. Ordenar que previo sorteo, un nuevo tribunal de revisión de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia resuelva el recurso de revisión interpuesto por la accionante de conformidad con la normativa aplicable al caso.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

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 (voto concurrente), 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

Voto concurrente**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 1428-20-EP/24****VOTO CONCURRENTE****Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con base en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y con profundo respeto hacia la sentencia de mayoría emitida en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo el 27 de junio de 2024, me permito formular este voto concurrente en los siguientes términos:
2. En el presente caso, la Corte Constitucional analiza un auto devolutivo emitido por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“CNJ”) en el marco de un recurso de revisión penal sustanciado conforme al Código de Procedimiento Penal (“CPP”). En esa línea, coincido, tal y como lo señala la sentencia, que los hechos del caso y la decisión impugnada se subsumen a los supuestos de la regla precedente contenida en la sentencia 1845-16-EP/21 y reconstruida en la sentencia 1196-20-EP/24, de 25 de abril de 2024.
3. Si bien a partir de estas consideraciones apoyé la sentencia, formulo este voto concurrente con la finalidad de evidenciar y diferenciar ciertos escenarios que la Corte también ha identificado al examinar, en otros casos, autos resolutorios en recursos de revisión sustanciados con CPP y en los que no se habría aplicado o, en definitiva, no se debería aplicar la regla de precedente referida *supra*.
4. Así, el objetivo del presente voto es evitar que se asuma la existencia de decisiones dispares de la Corte respecto de un mismo supuesto: un auto (a diferencia de una sentencia) que rechaza un recurso de revisión sustanciado con CPP. Así, las razones por las cuales en unos casos se ha aplicado la regla de precedente reconstruida en la sentencia 1196-20-EP y en otros no, responde a la presencia de diferentes escenarios que justifican la coexistencia de pronunciamientos diferentes de la Corte Constitucional al respecto.
 - a) **Escenario 1: la CNJ emite un auto resolutorio en el que rechaza el recurso de revisión planteado con CPP sin convocar a audiencia por la falta de fundamentación del mismo.¹**

¹ Véase las sentencias 1961-19-EP/24; 729-19-EP/24; 1845-16-EP/21; 433-16-EP/21 y 168-19-EP/21, en las cuáles la Corte ha analizado acciones extraordinarias de protección presentadas contra autos devolutivos o autos de inadmisión de recurso de revisión sustanciados al amparo del CPP.

5. El recurso de revisión es un recurso extraordinario que tiene como pretensión corregir errores de hecho en la emisión de una sentencia condenatoria ejecutoriada, mismos que no habrían sido conocidos al momento en que fue dictada. Por cuanto su objeto es una sentencia condenatoria en firme, solo procede bajo causales determinadas taxativamente en la ley. De allí que es obligación del recurrente argumentar, justificar y probar la causal invocada toda vez que ya no se está discutiendo sobre su presunción de inocencia, pues su situación jurídica y culpabilidad ya fue determinada en el proceso penal de origen.
6. Ahora bien, sin perjuicio de la especialidad del recurso de revisión en materia penal, esta Corte ha reconocido que el mismo tiene una diferencia sustancial en la forma en cómo se encuentra normado en el CPP y el Código Orgánico Integral Penal (“COIP”). Así, mientras el COIP establece que existe una fase de admisibilidad del recurso,² el artículo 366 del CPP regulaba su tramitación de la siguiente manera:

Art. 366.- La formulación y presentación de nuevas pruebas, las exposiciones y alegaciones de revisión, y la pretensión del recurrente, se tramitarán y resolverán mediante el procedimiento de audiencia oral, pública y contradictoria, en la forma prevista en los artículos innumerados agregados a continuación del artículo 286 y en el artículo 345 de este Código, en lo que fuere aplicable.

7. Por estas razones, la Corte ha reconocido que una vez interpuesto y remitido el recurso de revisión a la CNJ es obligación que este sea conocido en audiencia oral, pública y contradictoria, en la cual el recurrente debía presentar las pruebas nuevas peticionadas y sustentar la causal invocada para la revisión de la sentencia condenatoria. Además, la resolución que adoptaba la CNJ solo podía ser una sentencia que suponía la declaración de improcedencia o la sentencia correspondiente en caso de prosperar.³ Por ello, cuando se *inadmite* a trámite el recurso de revisión por considerar que no se encontraba adecuadamente fundamentado, se incumple el trámite propio del recurso de revisión establecido en el CPP por terminar el proceso de forma irregular y, como consecuencia, se afecta el principio de legalidad penal adjetiva.⁴ En otras palabras,

² COIP, artículo 659: “Recurrente. - El escrito de interposición del recurso será fundamentado y contendrá la petición o inclusión de nuevas pruebas, caso contrario se declarará inadmisibile y se lo desechará sin lugar a uno nuevo por la misma causa.” Ver también: CCE; sentencia 2419-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 21: este Organismo Constitucional identifica que, entre las reglas de sustanciación del recurso extraordinario de revisión, el COIP, por un lado, prevé una etapa de admisibilidad a través de la cual la Sala Especializada puede calificar previamente si un recurso extraordinario se encuentra debidamente fundamentado con base en las causales previstas en el artículo 658 del COIP. Por otro lado, la consecuencia de que se inadmita el recurso es que este se lo deseche sin lugar a la convocatoria a la audiencia de fundamentación y práctica de las pruebas. En suma, de conformidad con lo previsto en el artículo 659 del COIP, si el recurso de revisión no está debidamente fundamentado, éste puede ser inadmitido sin la necesidad de convocar a una audiencia pública.”

³ CCE, sentencia 433-16-EP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 20.

⁴ CCE, sentencia 1845-16-EP/21, 24 de marzo de 2021, párr. 24

este proceso no preveía una fase de admisión, sino que la CNJ estaba obligada a convocar a audiencia y emitir sentencia, conforme a lo expresado líneas arriba.

8. Estas consideraciones llevaron finalmente a que la Corte, en la sentencia 1196-20-EP/24, formule la siguiente regla:

Si, (i) un recurso de revisión sustanciado conforme al CPP es rechazado sin convocarse a audiencia por (ii) incumplir los requisitos del art. 362 del CPP al no estar debidamente fundamentado (supuesto de hecho), entonces, se vulnera la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento y se afecta el derecho a la defensa (consecuencia jurídica).

- b) **Escenario 2: la CNJ emite un auto resolutorio en el que rechaza el recurso de revisión planteado con CPP como consecuencia del desistimiento del recurrente.**

9. En la sentencia 2721-19-EP/24, de 24 de enero de 2024, la Corte conoció y resolvió una acción extraordinaria de protección que impugnó un auto resolutorio emitido en el marco de un recurso de revisión penal. En esta oportunidad, la Corte consideró que el auto impugnado *no era objeto* de la acción extraordinaria de protección.

10. Al respecto, considero que este caso cuenta con ciertas particularidades que lo diferencian del supuesto general sobre el cual se construyó la regla de precedente, a saber:

- 10.1. La CNJ **convocó** a audiencia para fundamentación del recurso de revisión. Esta circunstancia fáctica, por sí sola, impide que este caso se resuelva de acuerdo con la regla de precedente. En efecto, una propiedad relevante del precedente, y que constituye el supuesto de hecho para configurar su consecuencia jurídica, es que el recurso de revisión sea rechazado sin convocarse a audiencia.

- 10.2. Durante la sustanciación de la audiencia, el recurrente señaló expresamente que **no fundamentaría el recurso**. Al respecto, esta Corte constató que el defensor público del recurrente señaló en audiencia que:

[...] respecto al recurso planteado, si bien esta defensa no planteó el recurso, los familiares del sentenciado se han acercado a la Defensoría Pública para que esta haga el patrocinio y lo asumimos. Pero revisado el proceso, se observa que en la sentencia existen algunas contradicciones y falencias en la sentencia, sin embargo de esto, con la prueba anunciada por la abogada particular y que son los testimonios de tres personas mismas que se encuentran presentes, **esta defensa considera que es infructuosa la prueba**, debido a que no es científica-técnica que pueda desvirtuar y enervar el estado de una sentencia condenatoria, por **lo cual esta defensa no va a**

fundamentar el recurso, por cuanto se considera que **no existen los elementos suficientes para enervar la sentencia condenatoria** [énfasis añadido].⁵

- 10.3.** En esa medida, la CNJ resolvió “[d]eclarar que la falta de fundamentación [...] tiene los mismos efectos del abandono del recurso de revisión interpuesto”. Al considerar **el abandono del recurso**, la Corte evidenció que el efecto del abandono **es considerar el recurso como no interpuesto** por lo que el accionante podía, si así quisiera –y tal como lo manifestó su abogado defensor– plantear un nuevo recurso, con la misma causal, e incluso, si así lo desease, anunciando la misma prueba nueva.
- 11.** En mi criterio, existen dos importantes diferencias de este escenario respecto de la emisión de un auto devolutivo sin la convocatoria a la audiencia. Por un lado, la CNJ cumplió con la regla de trámite prevista en el CPP, esto es, convocar a audiencia y escuchar la fundamentación del recurso en audiencia. Por otro lado, la falta de fundamentación no fue interpretada por la CNJ a partir del escrito que contenía el recurso, sino que fue oral, inequívoca y expresa por el recurrente en el marco de la audiencia convocada. De ahí que, si bien se emitió un auto devolutivo *atípico* (al no estar regulado expresamente en el capítulo correspondiente al recurso de revisión), el mismo CPP sí contemplaba *reglas generales* sobre los mecanismos de impugnación, en los que se encuentra tanto la figura del “desistimiento”⁶ como el “abandono”.⁷ En esta medida, este Organismo no advirtió la existencia de una vulneración que no podría ser reparada con otro mecanismo procesal. Inclusive, dejó a salvo expresamente la posibilidad de presentar el recurso nuevamente.
- 12.** Por el contrario, la emisión de autos devolutivos en inobservancia a la regla de trámite del CPP, daría pie a que la CNJ se abstenga de analizar el recurso de revisión de manera indefinida, impidiendo –potencialmente– que los recurrentes cuenten con una respuesta en firme a su recurso de revisión. En otras palabras, la inobservancia a la regla de trámite de convocar a audiencia y emitir una sentencia, si bien no impide la presentación de nuevos recursos, sí impide que los recurrentes accedan a una respuesta definitiva por parte de los órganos de justicia y faculta a estos últimos, a emitir autos devolutivos sin límites. Es esta conducta judicial lo que causa un *gravamen irreparable* que distingue la regla de precedente con el presente escenario.

⁵ CCE, sentencia 2721-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 20

⁶ Código de Procedimiento Penal, artículo 326: “Desistimiento. - Quien haya interpuesto un recurso, puede desistir de él. El defensor no puede desistir de los recursos sin mandato expreso del procesado o acusado.”

⁷ *Ibíd.*, artículo 326 innumerado: “La falta de comparecencia de uno o más recurrentes a la audiencia de que trata el artículo 325, dará lugar a que se declare el abandono del recurso respecto de los ausentes.” También artículo 328 innumerado: “Los recursos deberán resolverse en la misma audiencia en que se fundamentan.” En el caso examinado, si la fundamentación consistió en abstenerse de fundamentarlo, cabía señalar su desistimiento.

c) Escenario 3: la CNJ emite un auto resolutorio en el que rechaza el recurso de revisión planteado con CPP por la presentación sucesiva del recurso por la misma causal.

13. Como se ha visto, las vulneraciones identificadas por la Corte en recursos de revisión sustanciados conforme el CPP tienen que ver con la transgresión a *reglas de trámite*. Esto quiere decir que la CNJ, como autoridad con competencia exclusiva para conocer los recursos de revisión, al inobservar a las reglas que regulan el procedimiento de dicho recurso, impone una traba irrazonable para el ejercicio del derecho a recurrir y, por tanto, vulnera el derecho al debido proceso.

14. Ahora bien, como parte de una regla de trámite del recurso de revisión, el CPP también estableció ciertas excepciones. Así, el artículo 368 de dicha norma, señalaba: “*Art. 368.- Nueva revisión. - Ni el rechazo de la revisión, ni la sentencia confirmatoria de la anterior, impedirá que pueda proponerse una nueva revisión fundamentada en una causa diferente* [énfasis añadido].”

15. A partir de esta disposición, en la sentencia 168-19-EP/21, este Organismo examinó un caso en el que se emitió un auto devolutivo de un recurso de revisión. Si bien la Corte concluyó que el caso se subsumía en el “escenario 1” identificado en este voto, también reconoció, por otra parte, que: “**no sería necesaria la convocatoria a audiencia si el revisionista no enuncia la causa de revisión en la que basa su recurso**, distinto de la fundamentación que debe hacerse en audiencia, **o si no anuncia las pruebas que sustenta la causa de revisión**. En estos casos **la audiencia resultaría inoficiosa** [énfasis añadido]”.⁸

16. Respecto a la anunciación de la causal, la Corte continuó su análisis y consideró:

[...] el revisionista únicamente podía incurrir en la prohibición prevista en el artículo 368 del CPP, si en el primer recurso de revisión tuvo la oportunidad de fundamentar su recurso de revisión en audiencia, lo cual le garantizaba el debido proceso en la garantía del trámite propio. [...] Esta condición exigía, en correspondencia con el artículo 367 del CPP, contar con una sentencia previa, que declare improcedente el recurso de revisión, por la misma causa que el revisionista propuso su nuevo recurso.⁹

17. En mi criterio, en la sentencia 168-19-EP/21, a partir de la interpretación de las normas del recurso de revisión del CPP, esta Corte encontró y estableció excepciones a la regla de trámite de convocar a audiencia para resolver el recurso de revisión. Esto quiere decir que no siempre la CNJ está obligada a convocar a audiencia incluso si el recurso de revisión se encuentra sustanciándose con CPP, pues en ciertos escenarios,

⁸ CCE, sentencia 168-19-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 39

⁹ *Ibíd.*, párr. 42-43.

“la audiencia sería inoficiosa”. Así, una de estas excepciones podría formularse de la siguiente manera:

Si, (i) un recurso de revisión sustanciado conforme al CPP es rechazado sin convocarse a audiencia por (ii) encontrar que el recurso es fundamentado en una causal que ya fue objeto de una sentencia de revisión anterior (supuesto de hecho), entonces, no se vulnera la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento (consecuencia jurídica).

18. Lo anterior cobra sentido tanto porque (i) el mismo CPP preveía la improcedencia del recurso si se alegaba sucesivamente una causal de la cual ya se habría obtenido una sentencia previa; y (ii) como fue advertido por la Corte, aquello podría identificarse sin la necesidad de convocar a audiencia, de tal manera que una violación a una regla de trámite no sería imputable a una conducta judicial de la CNJ; sino en un ejercicio abusivo del recurrente.

d) Escenario 4: la CNJ emite un auto resolutorio en el que rechaza el recurso de revisión planteado con CPP por falta de anuncio de prueba nueva.

19. Del mismo fragmento citado en el párrafo 15, encuentro que hay una segunda excepción a la convocatoria a audiencia para sustanciar el recurso de revisión conforme el CPP, pues la misma “sería inoficiosa”: si el recurrente no anuncia prueba nueva.

20. Al igual que en el escenario anterior, esta excepción tiene sustento en el mismo CPP y puede ser sustraído del siguiente artículo:

Art. 360.- Causas. - Habrá lugar al recurso de revisión para ante la Corte Nacional de Justicia, en los siguientes casos:

1. Si se comprueba la existencia de la persona que se creía muerta;
2. Si existen, simultáneamente, dos sentencias condenatorias sobre un mismo delito contra diversas personas, sentencias que, por ser contradictorias revelen que una de ellas está errada;
3. Si la sentencia se ha dictado en virtud de documentos o testigos falsos o de informes periciales maliciosos o errados;
4. Cuando se demostrare que el sentenciado no es responsable del delito por el que se lo condenó;
5. Cuando se haya promulgado una ley posterior más benigna; y,
6. Cuando no se hubiere comprobado conforme a derecho, la existencia del delito a que se refiere la sentencia.

Excepto el último caso la revisión sólo podrá declararse en virtud de nuevas pruebas que demuestren el error de hecho de la sentencia impugnada.

21. Como advertí en líneas anteriores, la obligación de convocar a audiencia, como regla de trámite para resolver un recurso de revisión sustanciado conforme el CPP, no cambia o altera el carácter **extraordinario** del recurso de revisión y de la obligación

del recurrente de demostrar el error fáctico judicial en la sentencia condenatoria ejecutoriada, pues ya no goza del derecho a la presunción de inocencia, por contar con una sentencia condenatoria ejecutoriada.¹⁰ Así, se advierte que la norma imponía que, para la presentación de las causales 1-5 del artículo 360 del CPP, era obligación del recurrente acompañar a su impugnación el anuncio de prueba de nueva.

22. En otras palabras, si el recurrente: i) presentaba un recurso de revisión conforme con el CPP; ii) sustentaba su recurso en al menos una de las causales 1-5 enumeradas en el artículo 360 y iii) no acompañaba a su recurso el anuncio de prueba nueva, la CNJ no tenía, *prima facie*, la obligación de convocar a audiencia. Sin perjuicio de lo anterior, esto no puede ni debe ser interpretado en el sentido de que la CNJ pueda pronunciarse sobre la prueba anunciada sin convocar a audiencia. Es decir, si se acompaña al menos una prueba nueva, la CNJ tenía la obligación de convocar a audiencia, y solo tras la misma, podía pronunciarse sobre la validez de la misma, y no antes.
23. En definitiva, si bien existe un consenso general en el Pleno respecto a la obligación de la CNJ de convocar a audiencia para resolver un recurso de revisión sustanciado con CPP, encuentro que, tanto en la norma como, en la jurisprudencia de la Corte se han encontrado ciertas excepciones a dicha obligación, en las que no solo que no cabría declarar la vulneración de derechos, sino que, al igual que el supuesto identificado en el escenario 2, los autos devolutivos con motivo de los escenarios 3 y 4 tampoco serían objeto de una acción extraordinaria de protección.
24. Como indique en líneas anteriores, para mí es importante tener en cuenta estas distinciones y estos escenarios diferentes a efecto de comprender los fundamentos de los pronunciamientos de la Corte y así evitar lecturas o impresiones que interpreten que el Pleno de este Organismo haya emitido decisiones contradictorias. Como he evidenciado en el presente voto, existe, al menos, más de un supuesto en que la CNJ no estaría obligada a convocar a audiencia y es, en razón de ello, que la Corte ha procedido a examinar con detenimiento cada escenario para, de ser el caso: 1) corregir la vulneración de la regla de trámite; o, 2) considerar que el auto devolutivo no es objeto (escenarios 3 y 4, por ejemplo), por su imposibilidad de producir efectos jurídicos y sin que la emisión del mismo sea imputable a una inobservancia de parte de una autoridad judicial.
25. Así, en virtud de que en el presente caso 1478-20-EP/24 se evidenció de los antecedentes que la accionante interpuso más de un recurso de revisión en ocasiones

¹⁰ CCE; sentencia 2419-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 23.

anteriores, consideré que este era el caso idóneo para establecer estas diferencias, a través de este voto y esclarecer los escenarios identificados en el mismo.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado
digitalmente por
XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 1428-20-EP fue presentado en Secretaría General el 11 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 10:53; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

142820EP-6f7d0

**Caso Nro. 1428-20-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día martes dieciséis y viernes diecinueve de julio de dos mil veinticuatro respectivamente, 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 124-20-EP/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 18 de julio de 2024

CASO 124-20-EP

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

SENTENCIA 124-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional declara la vulneración del derecho a la defensa en la garantía de recurrir en un auto que declaró el abandono de un recurso de apelación en un proceso penal, por cuanto dicho abandono no era imputable directamente al accionante.

1. Antecedentes procesales

1. El 5 de julio de 2018, dentro del proceso penal 09281-2017-01053, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Guayaquil emitió una sentencia en la que declaró a Edison Joao Delgado Meza coautor del delito de asesinato, tipificado en el artículo 140 del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”), y le impuso una pena privativa de libertad de veinte y dos años, una multa de 800 salarios básicos del trabajador en general y el pago de USD 20 000,00 como medida de reparación. Edison Joao Delgado Meza interpuso recurso de apelación. El 28 de octubre de 2019, la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala**”) declaró el abandono del recurso.¹
2. El 29 de noviembre de 2019, Edison Joao Delgado Meza (“**accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de abandono. El 9 de julio de 2020, el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la demanda.

2. Argumentos de los sujetos procesales

2.1. Del accionante

3. El accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos, se dispongan las medidas de reparación que correspondan y se deje sin efecto el auto impugnado.
4. Como fundamentos de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:

¹ En aquel momento, Edison Joao Delgado Meza estaba privado de su libertad.

- 4.1. El auto impugnado habría vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa, en la garantía de ser asistido por un abogado de su elección o por un defensor público, y a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 75, 76.7.g y 82 de la Constitución, porque se declaró el abandono a pesar de que su abogado particular compareció a la audiencia de apelación y porque no se notificó con antelación a un defensor público para que actúe en su defensa. Añadió que no compareció a la audiencia de apelación porque estaba privado de libertad.
- 4.2. El auto impugnado vulneró su derecho a la defensa, reconocido en el artículo 76.7.a de la Constitución, porque habría exigido a su abogado particular una autorización para intervenir en la audiencia de apelación, lo que constituiría una mera formalidad.

2.2. Del tribunal de apelación

5. El 8 de noviembre de 2023, el juez Juan Aurelio Paredes Fernández, juez de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, informó que por un resorteo no integró el tribunal que emitió el auto de abandono. En la misma fecha, los actuales integrantes del tribunal de apelación informaron que dos de los jueces que emitieron el auto impugnado ya no conforman el tribunal y que el abandono se declaró por la ausencia de la abogada defensora del ahora accionante a la audiencia de fundamentación del recurso de apelación.

3. Competencia

6. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico

7. En atención a los cargos sintetizados en el párrafo 4 *supra*,² esta Corte considera que debe aplicar el principio *iura novit curia* (previsto en el artículo 4.13 de la LOGJCC, que permite al órgano jurisdiccional aplicar una norma distinta a la invocada por las partes), y plantear el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, el auto impugnado, el**

² En una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Así lo ha señalado esta Corte en múltiples sentencias. Por todas ellas, se puede examinar la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

derecho a la defensa del accionante en la garantía de recurrir porque declaró el abandono de un recurso de apelación por la inasistencia del recurrente aunque dicha inasistencia no le habría sido imputable?

8. El artículo 76.7.m de la Constitución reconoce el derecho a la defensa en la garantía de recurrir en los siguientes términos:

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

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

m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

9. Respecto de la garantía de recurrir, esta Corte ha sostenido que

es una garantía del debido proceso, que faculta a las partes y sujetos procesales a interponer los recursos que la ley concede en contra de las decisiones judiciales, entendido como un canal y cauce para examinar las resoluciones jurisdiccionales [...] prerrogativa que es de configuración legal.³

10. Además, esta Corte ha determinado que, si bien la garantía a recurrir puede estar sujeta a limitaciones, incluyendo la posibilidad de que la norma legal contemple situaciones en las cuales el recurso pueda considerarse abandonado, dicha regulación legal del derecho a recurrir no puede ser utilizada a efectos de restringir de forma injustificada el ejercicio del mismo.⁴

11. En el presente caso, el accionante argumenta que se vulneraron sus derechos porque se declaró el abandono de su recurso de apelación a pesar de que su abogado particular sí asistió a la audiencia de fundamentación de su recurso de apelación y porque no se le designó a un defensor público.

12. De la revisión del proceso se verifican los siguientes hechos:

12.1. El 11 de julio de 2018, el accionante interpuso su recurso de apelación con el patrocinio de la abogada Martha Inés Chila Cortez.

12.2. El 17 de septiembre de 2018, el tribunal de apelación convocó a las partes a la audiencia de fundamentación del recurso de apelación para el 9 de enero de 2019. Esta audiencia fue diferida para el 17 de abril de 2019 porque uno de los

³ CCE, sentencia 1802-13-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 48.

⁴ CCE, sentencia 1741-14-EP/20, 27 de mayo de 2020, párr. 36.

jueces que integraba el tribunal estaba actuando, por reemplazo, en otra audiencia. En la respectiva razón, se dejó constancia que la abogada Martha Chila Cortez asistió como abogada del accionante.

12.3. El 17 de abril de 2019, el accionante solicitó que se difiera la audiencia debido a que su abogada, Martha Inés Chila Cortez, requirió ser atendida por hipertensión arterial y se le recetó tres días de reposo hasta el 19 de abril de 2019. Mediante auto de 18 de abril de 2019, el tribunal de apelación difirió la audiencia para el 22 de julio de 2019.

12.4. El 22 de julio de 2019 no se llevó a cabo la audiencia porque uno de los jueces que lo integraba estaba actuando en una audiencia de hábeas corpus y, en la respectiva razón, se dejó constancia que asistió el abogado John Román Berón “a nombre del recurrente Edison Joao Delgado Meza, ofreciendo poder o ratificación de gestiones”. Mediante auto de 29 de julio de 2019, el tribunal difirió la audiencia para el 24 de octubre de 2019.

12.5. En la razón de 24 de octubre de 2019, se certificó lo siguiente: “la audiencia de fundamentación de recurso [...] no se realizó por cuanto no compareció la Abogada [sic] Martha Chila Cortez, defensora debidamente autorizada del recurrente Edison Joao Delgado Meza”.

12.6. Finalmente, en el auto impugnado consta lo que sigue:

Instalado el Tribunal a la fecha y hora señalada, pese haber sido notificado [sic] la abogada defensora del recurrente EDISON JOAO DELGADO MEZA, no asistió al acto procesal [...] Por estas consideraciones, al amparo de la disposición legal contenida en el artículo 652 numeral 8 del Código Orgánico Integral Penal [...] esta SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS, declara el ABANDONO del Recurso de Apelación interpuesto por EDISON JOAO DELGADO MEZA [énfasis en el original].

13. Cabe recordar que esta Corte, en el párrafo 45 de la sentencia 3009-18-EP/23, de 23 de agosto de 2023, afirmó que

cuando un juzgador resuelve sobre la procedencia del abandono de un recurso, debe: i) revisar a quién le era atribuible el acto u omisión que provocó el abandono; y, ii) identificar que haya existido una oportuna respuesta a las solicitudes o justificaciones de las partes que resulten pertinentes para resolver el asunto relacionado con la declaratoria de abandono.

14. La Corte afirmó que resultaría razonable la aplicación de la figura del abandono a los casos en que este se produzca por la voluntad expresa de las partes procesales o su

propia negligencia.⁵ Así mismo, esta Corte determinó que “la falta de comparecencia del imputado no puede ser interpretada automáticamente como abandono por parte del procesado. Los jueces tienen que examinar que la inasistencia a la audiencia sea imputable al procesado para poder aplicar la regla del abandono”.⁶

15. Así mismo, esta Corte determinó que los jueces “deben contar o asignar la asistencia de una o un defensor público cuando se produce la ausencia en la audiencia de la persona que ejerce la defensa técnica privada de una de las partes procesales”.⁷
16. En este caso se verifica que no estaba pendiente por resolver alguna solicitud o justificación del accionante (a la que se refiere el numeral ii citado en el párrafo 13 *supra*). Por lo que corresponde, entonces, corroborar si el hecho que provocó la declaratoria de abandono le era imputable o no al accionante (numeral i citado en el mismo párrafo).
17. Respecto a si tal declaratoria le era imputable, el accionante afirma que se declaró el abandono a pesar de que su abogado sí acudió a la audiencia fijada para el 24 de octubre de 2019,⁸ sin embargo, de las citas de los párrs. 12.5 y 12.6 *supra* se observa que ni en la razón de la referida audiencia ni en el auto impugnado consta que el abogado Román Berón haya estado presente, por lo que no es posible corroborar la alegación del accionante.
18. A pesar de ello, esta Corte considera que la declaratoria de abandono no le era imputable al accionante porque en ese momento estaba privado de su libertad (nota al pie 1 *supra*) y la abogada que estaba autorizada en el proceso no acudió. En consecuencia, la Sala no podía declarar el abandono si la defensa técnica del accionante no asistió a la audiencia, sino que debía señalar un nuevo día y hora para celebrar la audiencia y designar un defensor público para el accionante (párr. 15 *supra*).
19. En conclusión, esta Corte debe declarar que la Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir del accionante por haber declarado el abandono en la audiencia de apelación.

⁵ CCE, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 51; y, sentencia 2652-17-EP/21, 7 de julio de 2021, párr. 29.

⁶ CCE, sentencia 2350-18-EP/23, 9 de noviembre de 2023, párr. 21.

⁷ CCE, sentencia 1358-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 50.

⁸ Además, afirmó que a su abogado “no [se] le permitió fundamentar el recurso de apelación, y [se] declaró abandonado el recurso, [...] y no obstante que mi defensor particular solicitó de manera verbal que se deje constancia en el acta de su presencia, se puede apreciar de autos que no existe la constancia como tampoco existe el audio de la audiencia en la que se declaró abandonado el recurso de apelación”.

5. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **124-20-EP**.
2. Declarar que el auto de 28 de octubre de 2019, emitido por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas dentro del proceso penal 09281-2017-01053, vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir de Edison Joao Delgado Meza.
3. Dejar sin efecto el mencionado auto de 28 de octubre de 2019.
4. Disponer que, tras el sorteo correspondiente, otro tribunal de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas convoque y celebre la audiencia de fundamentación del recurso de apelación de Edison Joao Delgado Meza, diligencia en la que se deberá garantizar el derecho a la defensa en la garantía de recurrir del procesado.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 18 de julio de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios y de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

12420EP-70248



Caso Nro. 124-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves uno de agosto 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 6-18-EI/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 18 de julio de 2024

CASO 6-18-EI

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

SENTENCIA 6-18-EI/24

Resumen: La Corte Constitucional rechaza la demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena principalmente porque la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena no ejerce jurisdicción y, por lo tanto, la resolución que emitió no es objeto de esta acción. Además, se recuerda que la Corte Constitucional tiene la atribución exclusiva para conocer y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad contra actos normativos.

1. Antecedentes procesales

1. El 16 de mayo de 2018, la Asociación de Jubilados del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador “Ternel. Dr. Miguel Montalvo Malo” presentó una petición de inconstitucionalidad ante la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena en contra de la disposición transitoria vigésima tercera del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público¹ y de los artículos 1, 2 y 3 y de la Disposición Transitoria del Decreto Ejecutivo 172, publicado en el Registro Oficial 90 de 17 de diciembre de 2009.²

¹ Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Registro Oficial 19, 21 de junio de 2017: “Vigésima Tercera.- A partir de la vigencia del presente cuerpo legal, los ex servidores públicos o jubilados del cuerpo de vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador, que venían percibiendo una pensión de jubilación por vejez, establecida en el Reglamento de la Caja de Cesantía de dicha entidad; percibirán en su lugar la transferencia solidaria establecida en el Decreto Ejecutivo No. 172 de 7 de diciembre de 2009, publicado en el Registro Oficial No. 90 de 17 de diciembre de 2009. Dicho monto se incrementará al inicio de cada año en la misma proporción que la inflación promedio anual del año anterior, establecida por la entidad encargada de las estadísticas nacionales”.

² Decreto Ejecutivo 172, Registro Oficial 90, 17 de diciembre de 2009:

“Artículo 1.- Los ex servidores públicos o jubilados de las entidades del sector público que hasta el 31 de diciembre de 2008 venían percibiendo una pensión jubilar ya sea de los fondos privados de jubilación complementaria o de cesantía, bajo cualquier denominación que estos tuvieran, o directamente del presupuesto institucional, pasaran a percibir una transferencia mensual, directa, unilateral y vitalicia con fines de asistencia social y solidaria, en adelante transferencia solidaria, con cargo a su respectivo presupuesto institucional o Presupuesto General del Estado de ser el caso, en los montos y con las limitaciones establecidas en este Decreto.

Artículo 2.- Las transferencias solidarias se calcularán en base a la pensión que venía percibiendo el beneficiario jubilado a diciembre de 2008 y considerando los siguientes criterios: para el caso de las pensiones que no superaban un salario básico unificado, se reconocerá el 100 % de la pensión jubilar.

Para aquellas pensiones jubilares superiores a un salario básico unificado e inferiores a una canasta básica familiar, la transferencia solidaria será el valor equivalente a un salario básico unificado más el monto correspondiente al 70 % de la diferencia entre el valor de la pensión jubilar y el salario básico unificado.

2. En su petición alegó que en las normas impugnadas se habrían establecido restricciones desproporcionadas que afectaron el derecho de los jubilados de la Comisión de Tránsito del Ecuador a percibir una pensión, que se habría reemplazado por una transferencia solidaria cuyo monto sería menor al que percibían.³
3. El 4 de octubre de 2018, y luego de una audiencia ante el Directorio de la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena, su presidente afirmó lo que sigue: “Este juzgador mediante sentencia declara a [sic] lugar la demanda y por autoridad de las nacionalidades y pueblos declara que el decreto ejecutivo 172 vulnera derechos y garantías básicas”.
4. El 17, 18 y 30 de octubre de 2018 y en aplicación de su decisión de 4 de octubre de 2018, el presidente de la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena ordenó que se cancelen inmediatamente los valores pendientes de pago a los miembros jubilados del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador.⁴
5. El 11 de octubre de 2018, Manuel Peñafiel Falconí, presidente de la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena respecto de su propia resolución de 4 de octubre de 2018.⁵ La pretensión de esta acción fue que la Corte ratifique la resolución de 4 de octubre de 2018.
6. El 15 de mayo de 2019, el tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.
7. En escrito presentado el 13 de junio de 2019, el presidente de la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena reconoció que no tiene competencia para conocer

En los casos que la pensión jubilar supere la canasta básica familiar, la transferencia solidaria se limitará a un salario básico unificado más el 70 % de la diferencia entre canasta básica familiar y el salario básico unificado.

Artículo 3.- Estas transferencias solidarias serán fijas y no serán susceptibles de revalorización en el tiempo. Las transferencias solidarias serán suspendidas si el beneficiario se hallare o se reincorporare a prestar servicios laborales bajo relación de dependencia, según lo dispuesto en la Ley de Seguridad Social.

Disposición Transitoria.- Para el cálculo de las transferencias establecidas en este artículo, el salario básico unificado y el valor referente a la canasta básica familiar serán los establecidos a enero de 2009 (USD 218,00 y USD 512,03, respectivamente). ”

³ Los accionantes en su demanda manifiestan que las normas impugnadas: “establecen restricciones desproporcionadas al ejercicio de los derechos del empleado público jubilado que percibe una transferencia solidaria cuando es un derecho ganado a través de sus aportes del 27 % de sus salarios al fondo de cesantía durante el tiempo que sirvió a la institución de tránsito y el 4 % que le descontaban como miembro pasivo de la CTE”.

⁴ Documentos que constan, respectivamente, en fojas 76 a 82, 1 a 3 y 83 a 86 del expediente constitucional.

⁵ El 22 de octubre de 2018 presentó un alcance a la referida demanda en el que reprodujo el contenido de la resolución de 4 de octubre de 2018.

demandas de inconstitucionalidad de normas. En este mismo escrito solicitó a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad de las normas mencionadas en el párrafo 1 *supra*.

8. El 25 de junio de 2024 se realizó la audiencia pública prevista para este tipo de acciones.

2. Competencia

9. De conformidad con lo establecido en el artículo 171 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 65 y 66 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección en contra de decisiones de la justicia indígena.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Del accionante

10. El accionante, luego de citar normas y jurisprudencia sobre la acción extraordinaria de protección manifestó lo siguiente: “Hago entrega de la Sentencia Indígena elevada a la corte constitucional (sic) para su impugnación o confirmación del veredicto otorgado por parte de esta Autoridad Indígena”.

4. Cuestiones previas

11. Dadas las peculiaridades de este caso en relación a la pretensión de la demanda, el órgano emisor de la resolución y el tipo de conflicto tratado, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **La resolución emitida por la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena ¿es objeto de acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena, por ende, la Corte Constitucional debe realizar un análisis de fondo en este caso?**
12. En primer lugar y respecto de la pretensión, esta Corte constata que el accionante presentó su demanda con el propósito de que esta magistratura proceda con la “confirmación del veredicto otorgado por parte de esta Autoridad Indígena”.
13. Ahora bien, el mencionado artículo 65 de la LOGJCC establece que dicha acción procede únicamente para impugnar decisiones de autoridades indígenas en ejercicio de funciones jurisdiccionales.⁶ Entonces, si la pretensión de la demanda no es

⁶ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial 52, segundo suplemento, 22 de octubre de 2009.

impugnar la decisión sino ratificarla, como lo pretende el accionante en este caso, la demanda debe desestimarse de plano y sin un pronunciamiento de fondo porque lo solicitado por el accionante no es objeto ni corresponde al fin de la acción.

14. En segundo lugar, se debe determinar si la resolución puesta en consideración de la Corte es o no es una decisión de autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales.
15. Al respecto, el artículo 57.10 de la Constitución reconoce el derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a “crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes”. Además, el artículo 171 de la Constitución establece lo siguiente:

Art. 171.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.

16. En este contexto, corresponde verificar si la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena es una autoridad indígena que, en el caso concreto, ejerció funciones jurisdiccionales.⁷ Sobre esto último la Corte ha señalado lo que sigue:

Por el derecho propio, las autoridades indígenas observan y aplican principios, valores, normas, procedimientos y las tradiciones ancestrales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Este derecho, por su componente intercultural, no es inmutable, sino que evoluciona, se adapta y se renueva. Sin embargo, mantiene su núcleo esencial y es la aplicación del derecho propio sobre la base de los valores y la cosmovisión particular de las comunidades indígenas. La Corte ha establecido que estas normas y prácticas ancestrales “se reflejan en sus estatutos y en las actas de asamblea, y otras se manifiestan en prácticas sociales que les permiten organizarse y convivir.”⁸

17. En la audiencia celebrada ante esta Corte, al ser consultado sobre el fundamento de su autoridad, Manuel Peñafiel Falconí manifestó:

⁷ CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 87.

⁸ CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párr. 51.

nuestros estatutos, nuestros reglamentos [...] la ONG se creó con acuerdo ministerial los estatutos (sic) [...] nosotros tenemos a nivel de gobierno la secretaría de pueblos y nacionalidades, y el Ministerio de la Mujer es donde nosotros tramitamos el respectivo acuerdo ministerial en la cual (sic) actuamos bajo nuestras competencias en nuestras comunidades siempre y cuando esta pida la intervención nuestra, que puede pertenecer a una comunidad, a una asociación [...] cuando nosotros aperturamos (sic) la vida jurídica lo hicimos en la secretaría de pueblos que antes era el Ministerio de pueblos y nacionalidades del Ecuador.

18. Sin embargo, en el expediente no existe ninguna evidencia que justifique que la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena tenga algún tipo de relación con una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena. Por lo tanto, la autoridad que se atribuye no se sustenta en normas del derecho indígena, conforme lo requerido por la jurisprudencia de esta Corte citada en el párrafo 16 *supra*. Esto es grave pues supone una utilización abusiva del reconocimiento institucional del pluralismo jurídico en el Ecuador para atribuirse sin fundamento alguno un tipo de ejercicio del poder, el jurisdiccional, lo que, además, podría menguar la legitimidad de la genuina justicia indígena.⁹
19. Por lo tanto, la resolución de 4 de octubre de 2018 emitida por la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena, no es una decisión dictada en el ámbito de la justicia indígena y las posteriores decisiones detalladas en el párrafo 4 *supra* tampoco son providencias emitidas en dicho ámbito. Entonces, no tienen fuerza vinculante alguna y carecen de efectos jurídicos, por lo que ninguna persona puede ser obligada a cumplirlas dado que no tienen ningún valor jurisdiccional.¹⁰ Por tal razón, dicha resolución no es objeto de acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena y, entonces, no corresponde que este Organismo se pronuncie sobre el fondo de dicha acción.
20. Por otro lado, cabe referirse al “conflicto” que fue materia de la resolución que fue puesta en conocimiento de esta Corte. Sobre los conflictos a los que puede referirse una demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, esta Corte ha señalado lo siguiente:

El poder de administrar justicia permite conocer los conflictos que afectan a una comunidad, pueblo y nacionalidad, y resolverlos de acuerdo con su derecho propio [...] Por el derecho propio, las autoridades indígenas observan y aplican principios, valores,

⁹ En su jurisprudencia la Corte ha señalado que: “Las decisiones impugnadas al ser expedidas por personas que no pueden ejercer función jurisdiccional porque no son autoridades indígenas, carecen de valor jurídico y no son objeto de la demanda de acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena”. *Ibid.*, párr. 71

¹⁰ *Ibid.*, párr. 70

normas, procedimientos y las tradiciones ancestrales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.¹¹

21. Entonces, corresponde determinar si en la resolución que es materia de esta acción la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena resolvió un conflicto interno de una comunidad indígena.
22. La Corte ha establecido que para identificar si se trata de un conflicto interno en el ámbito de la justicia indígena, este debe cumplir con, al menos, uno de los siguientes criterios: **(i)** que afecte el entramado de relaciones comunitarias, **(ii)** que tenga una implicación en la armonía y en la paz de la comunidad, **(iii)** que ocasione una afectación en la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella, **(iv)** altere o distorsione relaciones entre sus integrantes y, finalmente, **(iv)** que se advierta que la comunidad, mediante sus tradiciones y derecho propio, ha conocido y resuelto casos como el que se discute, es decir, que sea parte de su costumbre hacerlo.¹²
23. En este caso, la petición de inconstitucionalidad fue presentada porque supuestamente las normas impugnadas restringen el derecho a la jubilación de los servidores públicos jubilados de la Comisión de Tránsito del Ecuador. Por ende, el caso no tiene relación con un conflicto ocurrido al interior de una comunidad indígena específica dado que se trata de una demanda que pretende el control abstracto de constitucionalidad de normas, cuyo resultado tendría efectos generales sobre todo el territorio nacional. En definitiva, en el caso no existe un conflicto de carácter interno en los términos del artículo 171 de la Constitución que amerite un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte, en consecuencia, no es objeto de acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena.
24. En el párrafo anterior se mencionó que el caso inició ante la presentación de una demanda de inconstitucionalidad. Al respecto, el propio accionante y emisor de la resolución, posteriormente a la admisión del caso, reconoció ante la Corte que no podría conocer demandas de inconstitucionalidad de normas. Lo que fue afirmado también en la audiencia celebrada en esta Corte, en la que manifestó lo siguiente:

[N]osotros [...] actuábamos no influyendo la competencia que tiene la Corte Constitucional porque nosotros no podemos [...] desconocer las competencias que tiene la Corte Constitucional. Si bien hacíamos un comunicado y un traslado a la Corte Constitucional notificándole que el decreto 172 [...] tenía vicios discriminatorios y a eso nos referíamos nosotros. Y, quizá por un *lapsus calami* haya habido errores de interpretación, pero consideramos que ustedes como máximas autoridades en la rama constitucional [...] sabrán corregir de haber algún error de parte de esta autoridad que lo único que vio fue que había discriminación del no cumplimiento de ese decreto ejecutivo

¹¹ CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 48 a 51.

¹² CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 108.

[...]. Jamás hemos invocado declarar inconstitucional el decreto 172, hemos dicho que tiene vicios, vicios inconstitucionales de discriminación en la cláusula vigésima tercera [...].

25. Ante la evidente atribución de potestad jurisdiccional sin fundamento alguno en la que incurre el accionante en su resolución de 4 de octubre de 2018 y en sus escritos posteriores, esta Corte recuerda que, de conformidad con el artículo 436.2 de la Constitución, tiene la atribución exclusiva para conocer y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad contra actos normativos. Por ende, ninguna otra persona o entidad, sea pública o privada ni las autoridades de las comunidades y pueblos indígenas, pueden ejercer esta clase de control abstracto de constitucionalidad, incluida la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena.
26. Como antes se determinó, la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena no tiene jurisdicción ni competencia para administrar justicia indígena. Por tal razón, este Organismo estima necesario delegar a la Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional del Ecuador para que difunda el contenido de esta sentencia a todas las instituciones públicas y privadas del sector de justicia del país. Asimismo, esta Corte verifica que, en fase de admisión, ha conocido casos en los que Manuel Peñafiel Falconí pretendió ejercer funciones jurisdiccionales y, en todas esas ocasiones, remitió los expedientes a la Fiscalía General del Estado para que emprenda las acciones pertinentes de ser el caso.¹³ En la causa actual se observa nuevamente que las actuaciones de Manuel Peñafiel Falconí descritas en esta sentencia podrían configurar un delito, por lo que la Corte considera procedente remitir el expediente a la Fiscalía General del Estado, en cumplimiento del deber de denunciar establecido en el artículo 422.1 del Código Orgánico Integral Penal.

5. Decisión

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

1. **Rechazar** la acción extraordinaria de protección **6-18-EI/24** por no ser objeto de la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena porque la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena no tiene

¹³ CCE, auto de admisión 5-21-EI, 27 de agosto de 2021; CCE, auto de admisión 6-21-EI, 27 de agosto de 2021 y CCE, auto de admisión 7-21-EI, 17 de diciembre de 2021. En todos los autos de inadmisión referidos se determinó que las resoluciones impugnadas y dictadas por Manuel de Jesús Peñafiel Falconí, en su calidad de presidente del “Centro por el Desarrollo y Justicia Indígena del Ecuador”, no son objeto de acción extraordinaria en contra de decisiones de la justicia indígena porque no son decisiones dictadas en el ámbito de la justicia indígena.

- autoridad para ejercer jurisdicción indígena y sus resoluciones no tienen valor jurisdiccional alguno.
2. **Remitir** el expediente a la Fiscalía General del Estado, al tenor de lo previsto en el artículo 422.1 del Código Orgánico Integral Penal, para que de estimarlo procedente actúe en el marco de sus competencias.
 3. **Delegar** a la Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional del Ecuador la difusión de esta sentencia a todas las instituciones públicas y privadas del sector de justicia del país.
 4. **Ordenar** al Ministerio de Gobierno que, en el término máximo de 20 días desde la notificación, verifique si ha concedido existencia legal o personería jurídica a la Corte Nacional de Justicia Indígena, y de ser el caso, inicie el proceso pertinente para declarar su extinción jurídica.¹⁴
 5. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁴ Decreto ejecutivo 608, 29 de noviembre de 2022, artículo 2: “Transfiérase la competencia de movimientos, organizaciones, actores sociales, cultos, libertad de religión, creencia y conciencia de la Secretaría de Derechos Humanos al Ministerio de Gobierno”.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 18 de julio de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios y 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



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

000618EI-70247



Caso Nro. 0006-18-EI

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves uno de agosto 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 514-17-EP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 18 de julio de 2024

CASO 514-17-EP

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

SENTENCIA 514-17-EP/24

Tema: La Corte Constitucional analiza la sentencia de 20 de enero de 2017, emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, que se pronuncia sobre la indemnización adicional por discapacidad prevista en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidad en el contexto de un juicio laboral. Luego del análisis correspondiente, se concluye que la sentencia de casación no lesionó el derecho a la seguridad jurídica.

1. Antecedentes

1. El 10 de julio de 2014, la señora María del Rocío Vallejo Fiallos presentó una demanda laboral por haberes e indemnización laboral por despido intempestivo contra la Universidad Católica Santiago de Guayaquil.¹ El proceso fue signado con el número 09353-2014-0537 y su conocimiento recayó en el Juzgado Tercero de Trabajo -hoy Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil- (**“Unidad Judicial”**).
2. El 2 de junio de 2015, la Unidad Judicial aceptó parcialmente la demanda presentada, ordenando a la demandada el pago de USD 149.491,18 incluyendo la indemnización establecida en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades.² Contra esta decisión, la Universidad Católica Santiago de Guayaquil interpuso recurso de apelación.

¹ En su demanda, la accionante peticionó el pago: de la indemnización por despido intempestivo, décimo tercera y cuarta remuneración, remuneraciones impagas, vacaciones, uniformes, la indemnización prevista en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades, entre otros.

² La Unidad Judicial ordenó “ que el señor LINO MAURO TOSCANINI SEGALÉ, por sus propios derechos y por los derechos que representa de la UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL, pague a la actora de este proceso, señora MARIA DEL ROCIO VALLEJO FIALLOS lo determinado en los acápites séptimo, octavo y noveno del presente fallo, detallado de la siguiente manera: Por Proporcional de Décima Tercera Remuneración USD\$ 3527,98; Por Proporcional de Décima Cuarta Remuneración USD\$ 224,37; Por Vacaciones USD\$ 1763,99; Por Despido Intempestivo Art. 188 del Código del Trabajo USD\$ 18133,44; Por Desahucio Art. 185 del Código del Trabajo USD\$ 3777,80; Por Remuneración de Noviembre del 2013 USD\$ 1657,94; Por Recargo de remuneración impaga Art. 94 del Código del Trabajo USD\$ 4973,82; Indemnización por Discapacidad Art. 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades USD\$ 115431,84. Lo que suma un TOTAL DE USD\$ 149491,18 (CIENTO CUARENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA 18/100); sin costas y se regulan el 5% de honorarios

3. El 18 de abril de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (**“Sala Provincial”**) reformó la sentencia subida en grado disponiendo que la demandada pague a la actora la cantidad de USD 34,059.34, sin el rubro del artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades.³ Respecto a esta sentencia, María del Rocío Vallejo Fiallos interpuso recurso de casación.
4. El 20 de enero de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (**“Sala Nacional”**) desechó el recurso de casación planteado y resolvió no casar la sentencia recurrida.⁴
5. El 22 de febrero de 2017, María del Rocío Vallejo Fiallos (**“accionante”**) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia del 18 de abril de 2016 y de la sentencia de casación del 20 de enero de 2017.
6. El 18 de abril de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por las entonces juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Marien Segura Reascos, admitió a trámite la demanda presentada.
7. Una vez posesionados los jueces constitucionales de la conformación 2019-2022, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo de la causa, correspondiéndole a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Una vez negada la excusa presentada por dicha jueza en sesión del Pleno del Organismo⁵ y en atención al orden cronológico de atención de causas, el 28 de junio de 2022 la jueza sustanciadora avocó conocimiento y ordenó a las autoridades judiciales demandadas la remisión de su informe de descargo.

para el patrocinador de la parte accionante de los cuales se descontará el 5% para el Colegio de Abogados del Guayas”. [Énfasis en el original].

³ La Sala Provincial dispuso: “REFORMA el [fallo] venido en grado y ordena que LINO MAURO TOSCANINI SEGALÉ, por sus propios derechos y por los derechos que representa de la UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL, pague a la actora de este proceso, MARIA DEL ROCIO VALLEJO FIALLOS los siguientes rubros a liquidarse: Por Proporcional de Décima Tercera Remuneración USD\$ 3.527.98; Por Proporcional de Décima Cuarta Remuneración USD\$ 224,37; Por Vacaciones USD\$ 1,763.99; Por Despido Intempestivo Art. 188 del Código del Trabajo USD\$ 18,133.44; Por Desahucio Art. 185 del Código del Trabajo USD\$ 3,777.80; Por Remuneración de Noviembre del 2013 USD\$ 1,657.94; Por Recargo de remuneración impaga Art. 94 del Código del Trabajo USD\$ 4,973.82; Lo que suma un TOTAL DE US\$ 34,059.34 (TREINTA Y CUATRO MIL CINCUENTA Y NUEVE 34/100 DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA); Con los intereses de Ley.- Sin costas ni honorarios que regular en esta instancia (...)”. [Énfasis en el original].

⁴ El expediente fue signado con el 17731-2016-1964.

⁵ En sesión del 15 de junio de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador resolvió negar la excusa presentada, por no encontrarse incurso en los supuestos de la LOGJCC.

2. Competencia

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

3. Actos jurisdiccionales impugnados

9. De la revisión de la demanda de acción extraordinaria de protección, se identifica como los actos jurisdiccionales impugnados a: (i) la sentencia de 18 de abril de 2016, emitida por la Sala Provincial (“**sentencia de apelación**”); y, (ii) la sentencia que desechó el recurso de casación del 20 de enero de 2017, emitida por la Sala Nacional (“**sentencia de casación**”).

4. Fundamentos de las partes

4.1. Argumentos de la parte accionante

10. La accionante pretende que se dejen sin efecto las sentencias impugnadas y que “se declare en firme la sentencia dictada por la Unidad Judicial de Florida de Trabajo de Guayaquil el día 2 de junio de 2015 dentro del juicio laboral No. 09353-2014-0537”. Para el efecto, alega que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y las garantías del debido proceso relativas al cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), la observancia del trámite propio de cada procedimiento (art. 76.3 CRE), la garantía de motivación (art. 76.7.1 CRE) y la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE).
11. Como construcción argumentativa expuso:

i. Respecto de la sentencia de casación

- 11.1. Inició afirmando una presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica “en concordancia con el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; y la garantía de ser juzgado de acuerdo al trámite propio de cada procedimiento y la existencia previa de la tipificación de normas”; y con relación a esto, en lo principal, alegó:

- 11.1.1 Que “la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia en su fallo ha violado el derecho a la seguridad jurídica y ha pretendido reformar arbitrariamente la Ley de Discapacidades en su artículo 51, ya que dicha norma en ninguna parte señala que se deba “probar que el discapacitado depende de ella para su sustento” ni que se deba demostrar el hecho que “la persona discapacitada estaba bajo su dependencia económica para su manutención y dependía exclusivamente de la actora para su sustento”.
- 11.1.2 Luego añadió que, “es evidente que la norma establece claramente que quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo con discapacidad, no se les podrá suprimir los puestos de trabajo; por tal motivo, **AL SER YO LA MADRE Y QUIEN LEGALMENTE, POR GOZAR DE LA PATRIA POTESTAD Y TENENCIA Y RESPONSABILIDAD DE MI HIJO, ME ENCONTRABA PROTEGIDA POR LA CITADA NORMA QUE AMPARA EL DERECHO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y QUIENES TIENEN A SU CUIDADO A ELLAS**” [Énfasis en el original].
- 11.1.3 Finalmente, sostuvo: “el derecho constitucional de las personas discapacitadas y, de sus padres por ser los encargados naturales y legales de su cuidado, se encuentran protegidos constitucional y legalmente para garantizar el correcto cuidado de los mismos; de tal forma, una vez que acredité ser la madre de una persona con discapacidad, habiendo presentado los certificados correspondientes, es evidente que me encuentro dentro de la prohibición de personas cuyos puestos son suprimidos”.
- 11.2. Posteriormente, refirió una posible lesión del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, para lo cual expresó los siguientes puntos:
- 11.2.1. En primer lugar, identificó una supuesta falta de razonabilidad de la sentencia, señalando que “se alteraron disposiciones expresadas en la Constitución de la República, la Ley de Casación y Ley Orgánica de Discapacidades, lo cual convirtió a la decisión judicial impugnada en irrazonable al no contener exteriorizaciones judiciales congruentes”.
- 11.2.2. Como segundo punto, hizo mención a una aparente contradicción lógica de la sentencia de casación, argumentando que “la Sala determinó: a) Que existió un despido intempestivo en contra de la actora del proceso; b) Que la

actora es la madre de una niña menor de edad con discapacidad congénita; y, c) Que la niña menor de edad se encuentra al cuidado de la madre, María del Rocío Vallejo Fiallos”; no obstante, de forma “ilógica y absurda”, pese a haber fijado esas premisas “[la Sala Nacional] decide no casar la sentencia subida en grado por cuanto el error cometido por la Sala de Alzada no ha sido determinante en la resolución de la causa”.

11.2.3. En añadidura, objetó las razones por las cuales la Sala Nacional calificó que las premisas probadas no eran determinantes para casar la sentencia, aseverando que “el haber dejado sin sustento económico a la madre de una niña menor de edad, con discapacidad congénita, no es determinante para la Sala de Casación; que la protección constitucional y legal que consta en nuestro ordenamiento jurídico para quienes tienen discapacidad o quienes tienen hijos con discapacidad no ha sido determinante para la causa. ¡QUÉ TOTAL ILÓGICA Y CONTRASENTIDO!”.

11.2.4. Como último punto, hizo alusión de una supuesta falta de comprensibilidad de la sentencia de casación y advirtió que “los jueces no utilizaron un lenguaje sencillo, claro y comprensible”.

11.3. Finalmente, en cuanto a la posible lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, dijo:

11.3.1. Que, “no observó los procedimientos mínimos para la sustanciación del proceso, de acuerdo a lo establecido en el numeral A.7.1 de la presente demanda, habiéndose vulnerándose [sic] el derecho al debido proceso respecto a la alteración de normas en las resoluciones y el derecho a la seguridad Jurídica: así también, una vez que se demostró que la decisión judicial impugnada carece de motivación, es claro que no se obtuvo una decisión final en la causa que se encuentre debidamente fundamentada en derecho, vulnerándose el derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 75 de la Constitución”.

ii. Respetto de la sentencia de apelación

11.4. Empezó por indicar una eventual lesión del derecho a la seguridad jurídica, provocada por la aplicación retroactiva de una disposición del Reglamento a la Ley

Orgánica de Discapacidades publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento 145 del 17 de diciembre de 2013. Para esto argumentó:

11.4.1. [E]n forma totalmente increíble, la Sala de Alzada ha pretendido aplicar normas de un Reglamento que entró en vigor el día 17 de diciembre de 2013, cuando la relación laboral entre las partes terminó por despido intempestivo el día 14 de noviembre de 2013.-

En indudable violación a la seguridad jurídica, aplicaron normas que no se encontraban vigentes al momento de terminar la relación laboral de las partes; y, que además el indicado reglamento regula a los trabajadores sustitutos mas no la estabilidad de las personas con discapacidad o quienes tengan a su cargo un hijo con discapacidad.

Asimismo, de la lectura del Considerando Noveno de la Sentencia de Segunda Instancia, se puede colegir fácilmente la grotesca confusión de la Sala de Alzada entre trabajador sustituto y el derecho a la estabilidad que concede el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades; decisión judicial que vulnera mis derechos constitucionales y de mi hija menor de edad y con discapacidad congénita, conforme lo he manifestado previamente.

11.5. Luego, abordó una supuesta contravención al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Para ello manifestó que “[e]l Tribunal de Alzada ‘motiva’ su sentencia en las normas de un Reglamento INEXISTENTE AL MOMENTO DEL DESPIDO INTENPESTIVO, por lo que mal podría aplicarse normas que estuvieron tipificadas previamente como lo exige la seguridad jurídica y el debido proceso. Su motivación es nula y carente de sustento, deviniendo en una sentencia violatoria de derechos constitucionales y reñida con la justicia, la cual lo único que ha conseguido es distraer el sustento de una familia que cuenta con una menor de edad con discapacidad y su madre quedando en la desocupación y sin una indemnización justa”.

11.6. Finalmente, en lo que atañe al derecho a la tutela judicial efectiva, afirmó que “[la Sala Provincial] no observó los procedimientos mínimos para la sustanciación del proceso, habiéndose vulnerándose [sic] el derecho al debido proceso respecto a la aplicación de normas inexistentes en las resoluciones y el derecho a la seguridad jurídica; así también, una vez que se demostró que la decisión judicial impugnada carece de motivación, es claro que no se obtuvo una decisión final en la causa que se encuentre debidamente fundamentada en derecho, vulnerándose el derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 75 de la Constitución”.

4.2. Argumentos de las judicaturas accionadas

12. El 1 de julio de 2022, mediante oficios No. 462-CCE-ACT-TNM-2022 y 463-CCE-ACT-TNM-2022, se notificó a la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Guayas y a la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, con el requerimiento de que en el término de cinco días presenten los informes de descargo relativos a la presente acción extraordinaria de protección.
13. El 7 de julio de 2022, Katerine Muñoz Subía, en calidad de presidenta de la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia, presentó el informe requerido. Señaló que los jueces que emitieron la decisión ya no forman parte de la Corte Nacional de Justicia, realizó un recuento de los antecedentes y los considerandos de la sentencia de casación impugnada, para concluir que “el Tribunal de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, a la fecha en que se dictó la sentencia materia de acción extraordinaria de protección, ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la resolución respectiva dentro del recurso de casación”.
14. Hasta la fecha de resolución de esta sentencia, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Guayas no ha presentado el informe de descargo requerido.

5. Análisis constitucional

5.1. Planteamiento de problemas jurídicos

15. La Corte Constitucional ha señalado que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁶
16. En tal sentido, un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: **(i) una tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; **(ii) una base fáctica** consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, **(iii) una justificación jurídica** que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 1 de abril de 2020, párr. 16.

17. Con relación a lo expresado en los párrafos 11.1.1, 11.1.2, 11.1.3 y 11.2.1, relativo a presuntas violaciones de los derechos a la seguridad jurídica; el debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, la garantía de ser juzgado de acuerdo al trámite propio de cada procedimiento y la existencia previa de la tipificación de normas; y, la garantía de motivación en el parámetro de razonabilidad, se observa que la accionante concentra su argumentación en la presunta reforma arbitraria de una norma por parte de la Sala de Casación, lo cual le habría provocado la privación de un beneficio laboral vinculado a la discapacidad de su hija, motivo por el cual este Organismo planteará el siguiente problema jurídico: ¿La Sala Nacional violó el derecho a la seguridad de la accionante, en tanto que habría reformado la LOD violentando los derechos de su hija con discapacidad?
18. Por su parte, en lo que atañe a los cargos esgrimidos en los párrafos 11.3.1 y 11.6 sobre una supuesta lesión a la tutela judicial efectiva, de su lectura y pese a un esfuerzo razonable, no se ha encontrado una estructura argumentativa mínima que cumpla con los elementos enunciados en el párrafo 16 *supra*. De hecho, la accionante se limita a afirmar que, dado que supuestamente se habría lesionado la seguridad jurídica y la motivación, se debería tener por lesionada la tutela judicial efectiva, sin que exponga una argumentación autónoma. Cuestión similar se verifica con el cargo contenido en el párrafo 11.2.4 donde tampoco se cumple con una carga argumentativa mínima, en tanto que, si bien la accionante hace alusión de una supuesta falta de comprensibilidad por el no uso de lenguaje sencillo, no acompaña aquello con una base fáctica o una justificación jurídica. En mérito de lo analizado, se descarta formular problemas jurídicos vinculados con los cargos identificados en estos párrafos.
19. Ahora bien, en los párrafos 11.2.2 y 11.2.3 se advierte un cargo que, en lo principal, se dirige a calificar como “ilógica y absurda” y ¡(...) [con] TOTAL ILÓGICA Y CONTRASENTIDO!” la calificación de error no determinante que hace la Sala Nacional para rechazar el recurso de la accionante. Con esto, la mera expresión de inconformidad con lo resuelto por una autoridad judicial no cumple con los requisitos de exponer un cargo mínimamente argumentado y, en consecuencia, se descarta el planteamiento de un problema jurídico.
20. Para finalizar, en lo que concierne al párrafo 11.4.1 se advierte que en este se narra la posible lesión del derecho a la seguridad jurídica por la aplicación retroactiva de un reglamento, lo cual habría limitado el derecho de la accionante de acceder a un beneficio laboral. En esta línea, en el párrafo 11.5 se lee el mismo argumento, únicamente que bajo el rótulo de una eventual lesión al criterio de razonabilidad del superado test de

motivación; motivo por el cual, ambos cargos serán abordados desde un solo problema jurídico, construido en la forma de: ¿La sentencia de apelación vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante por aplicar una disposición del Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento 145 del 17 de diciembre de 2013, el cual no se encontraba vigente al momento de los hechos del caso lesionando el principio de irretroactividad?

21. Toda vez que, los problemas jurídicos planteados sobre la sentencia de casación y apelación identifican un mismo derecho, a saber, una posible lesión al derecho a la seguridad jurídica; este Organismo iniciará con el examen constitucional de la sentencia de casación, en el sentido de que, si se comprueba que en dicho acto jurisdiccional no se vulneró la seguridad jurídica, se tendrá por subsanada la eventual violación que hubiese acontecido durante la sustanciación y resolución del recurso de apelación; y, por consiguiente, se abstendrá de continuar con el análisis constitucional de la sentencia de apelación.

5.2. Resolución de los problemas jurídicos

5.2.1. ¿La Sala Nacional violó el derecho a la seguridad de la accionante, en tanto que habría reformado la LOD violentando los derechos de su hija con discapacidad?

22. El artículo 82 de la CRE establece:

El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

23. La Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable, y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar arbitrariedad.⁷ Además, precisó que para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una

⁷ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

trascendencia constitucional, esto es, que acarree la vulneración de otro precepto constitucional.⁸

24. Con base en lo expuesto, este Organismo verificará las alegaciones de la accionante relativas a una presunta vulneración a la seguridad jurídica por haberse reformado la disposición de la LOD relativa a la concesión de un beneficio laboral en virtud de su calidad de sustituta de su hija con discapacidad (art. 51 LOD) -párr. 17 *supra*-.
25. Respecto a este punto particular, se tiene que la Sala Nacional razonó de la siguiente manera en lo atinente a dicho beneficio laboral:

- i. Primero, identificó la norma que contiene el beneficio reclamado por la accionante:

[E]l artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades dispone: “Las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo. En el caso de despido injustificado de una persona con discapacidad o de quien tuviere a su cargo la manutención de la persona con discapacidad, deberá ser indemnizada con un valor equivalente a dieciocho (18) meses de la mejor remuneración, adicionalmente de la indemnización legal correspondiente. Las personas que adquieran una discapacidad en su vida laboral, por caso fortuito o por enfermedad sobrevenida, tienen derecho a su rehabilitación, readaptación, capacitación, reubicación o reinserción, de conformidad con la Ley. Además, para la supresión de puestos no se considerarán los que ocupen las personas con discapacidad o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, pareja en unión de hecho o progenitor con discapacidad, debidamente certificado por la autoridad sanitaria nacional”.

- ii. Posteriormente, enunció los sujetos que pueden acceder a este beneficio:

En cuanto a la indemnización especial por despido intempestivo o injustificado prevista en el artículo 51 de la Ley de Discapacidades, tenemos que la norma contempla dos tipos de beneficiarios: a) El primero es la propia persona discapacitada, que deberá justificar esa condición con la acreditación de la autoridad nacional competente; y en el porcentaje de discapacidad previsto en el Art. 1 del Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades; b) El segundo, es la persona a cuyo cargo está la manutención de la persona con discapacidad, en el que, el accionante, además de demostrar la condición de discapacidad, deberá probar que el discapacitado depende de ella para su sustento.

- iii. Luego, argumentó las razones por las cuales a su criterio la accionante no tenía derecho a este beneficio, con base a las pruebas practicadas:

⁸ CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 14.5-14.6

En el presente caso, **como el Tribunal Ad quem analiza en base a la prueba actuada, en especial la confesión judicial de la actora, no se demostró el hecho de que la persona discapacitada estaba bajo su dependencia económica para su manutención y dependía exclusivamente de la actora para su sustento**; pues aun cuando se presume que la hija menor está al cuidado de su madre, no por ello se puede establecer con toda certeza que dependía exclusivamente de ella para su manutención.

[Énfasis agregado]

- iv. Finalmente, manifestó que, si bien la Sala Provincial había confundido el contenido de los artículos 47 y 48 de la LOD, al requerir que la accionante se haya encontrado registrada como trabajadora sustituto, con el del artículo 51 –indemnización por despido ineficaz-, aquello no era determinante para resolver la situación jurídica de la accionante, puesto que a su criterio no había probado que su hija sea su dependiente, exigencia que consideraba se desprendía del artículo 51 de la LOD:

Entonces, si bien por una parte la sentencia de segunda instancia confunde la figura del trabajador sustituto contemplada en los artículos 47 y 48 de la Ley Orgánica de Discapacidades, con la indemnización por despido injustificado previsto en el artículo 51 de esa Ley; **por otra parte tal error no es determinante en la resolución de la causa, si se toma en consideración que la actora no demostró, además, que su hija discapacitada dependiera de ella para su manutención.**

[Énfasis agregado]

26. En este orden de ideas, a *contrario sensu* de lo afirmado por la accionante, no se evidencia que la Sala Nacional haya reformado alguna norma laboral; sino que expuso el contenido normativo del artículo 51 de la LOD e interpretó que de aquel surgía la necesidad de que la accionante haya probado que era la encargada de la manutención de su hija con discapacidad; concluyendo que no debía acceder a dicho beneficio, en la medida que a su juicio “[la] prueba actuada, en especial la confesión judicial de la actora, no se demostró el hecho de que la persona discapacitada estaba bajo su dependencia económica para su manutención y dependía exclusivamente de la actora para su sustento”. Adicionalmente, se tiene que el procedimiento de interpretación y aplicación normativa ejecutado por la Sala Nacional ha expuesto razones mínimamente suficientes, excluyéndose la posibilidad de que haya sido arbitrario.
27. Por lo expuesto, se advierte que la decisión de la Sala Nacional relativa al derecho de la accionante a acceder al beneficio contemplado en el artículo 51 de la LOD, estuvo sustentada en normas claras, previas y públicas, sin que haya introducido algún tipo de reforma o modificación del texto normativo de dicha disposición legal. En esta línea, se recuerda que en el marco de una acción extraordinaria de protección no le corresponde a

este Organismo examinar ni calificar la corrección o acierto de los métodos de aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales que ejercen los órganos de la justicia ordinaria.

28. Con mérito en lo expuesto, se descarta el cargo planteado y se desestima la presunta violación del derecho a la seguridad jurídica de la accionante por parte de la sentencia de casación.

5.3.Consideración adicional

29. Finalmente, teniéndose en cuenta que el problema jurídico formulado de manera preliminar sobre la supuesta violación del derecho a la seguridad jurídica por parte de la sentencia de apelación, también obedecía a un contexto relativo al acceso al derecho contenido en el artículo 51 de la LOD; y dado que, la sentencia de casación se pronunció sobre aquello, aplicando normas claras, públicas y previas, sin incurrir en una lesión a la seguridad jurídica con relevancia constitucional, ni en la presunta aplicación retroactiva de normas denunciada por la accionante con respecto a la sentencia de apelación (párr. 20 *supra*); este Organismo se abstiene de pronunciarse sobre el cargo planteado de forma preliminar sobre la sentencia de apelación.

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 **514-17-EP**.
2. Devolver el expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios, y 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



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

051417EP-70244



Caso Nro. 0514-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves uno de agosto 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/FA

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

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

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