

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

101-20-IN/23 En el Caso No. 101-20-IN Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad No. 101-20-IN.....	2
594-19-EP/23 En el Caso No. 594-19-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 594-19-EP	32
1256-19-EP/23 En el Caso No. 1256-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 1256-19-EP presentada por María Alejandra Muñoz Seminario	50
3136-19-EP/23 En el Caso No. 3136-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 3136-19-EP	79
2901-19-EP/23 En el Caso No. 2901-19-23 Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2901-19-EP	100
6-22-AN/23 En el Caso No. 6-22-AN Acéptese la acción por incumplimiento No. 6-22-AN	133



Sentencia 101-20-IN/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 27 de septiembre de 2023

CASO 101-20-IN

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

SENTENCIA 101-20-IN/23

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada por DIRECTV ECUADOR CIA. LTDA. en contra de los artículos 1, 2 y 6 de la Ordenanza que reglamenta la determinación y recaudación del impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales en el cantón Eloy Alfaro, publicada en el Registro Oficial Edición Especial 932 de 27 de agosto de 2020. Por un lado, declara la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 6 de la Ordenanza 932 por infringir el principio de reserva de ley que recae sobre los impuestos, consagrado en el artículo 301 de la CRE, por modificar a través de una ordenanza el hecho generador, el sujeto pasivo y el lugar de la declaración y el pago del impuesto establecido en el COOTAD, vulnerando también el principio de legalidad del artículo 226 de la CRE. Por otro, declara la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ordenanza 932, por tratarse de una imposición retroactiva injustificada, vulnerando así el derecho a la seguridad jurídica y el principio de irretroactividad impositiva, consagrados en los artículos 82 y 300 de la CRE.

1. Antecedentes procesales

1. El 30 de octubre de 2020, Diego Antonio Calderón Castelo, en su calidad de apoderado especial de la compañía DIRECTV ECUADOR CIA. LTDA. (“**accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 2 y 6 de la Ordenanza que reglamenta la determinación y recaudación del impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales en el cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas (“**Ordenanza 932**” u “**ordenanza impugnada**”), expedida el 01 de junio de 2020 por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Eloy Alfaro (“**GADM del cantón Eloy Alfaro**”, “**GADM EA**” o simplemente “**GADM**”), y publicada en el Registro Oficial Edición Especial 932 de 27 de agosto de 2020.
2. El 30 de octubre de 2020, la competencia de la causa radicó por sorteo en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. La acción fue signada con el número 101-20-IN.
3. El 26 de noviembre de 2020, el Tercer Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín y Carmen Corral

Ponce, así como por el entonces juez constitucional Ramiro Avila Santamaría, decidió por unanimidad admitir a trámite la presente demanda de inconstitucionalidad.¹

4. El 6 de enero del 2021, el GADM del cantón Eloy Alfaro presentó un escrito ante la Corte Constitucional defendiendo la constitucionalidad de los artículos impugnados.²
5. El 5 de septiembre de 2023, en atención al orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento del caso y solicitó al GADM que realice un informe sobre este impuesto, incluyendo datos sobre la vigencia de la Ordenanza 932 y la recaudación anual generada por el tributo.
6. Con fecha 12 de septiembre de 2023, el GADM remitió un informe en donde indica que la Ordenanza 932 sigue vigente y solicita una ampliación de tiempo para que pueda remitir los montos de recaudación que este impuesto ha generado.³

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la CRE, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la LOGJCC.

3. Normas impugnadas

8. La presente acción impugna la constitucionalidad de los artículos 1, 2 y 6 de la Ordenanza 932, cuyo tenor literal es el siguiente:

Art. 1.- Objeto del impuesto y hecho generador.- La realización de cualquier actividad de orden comercial, industrial y financiero, dentro de la jurisdicción cantonal de Eloy Alfaro, ejercidas por las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y negocios individuales, nacionales o extranjeras, que estén obligados a llevar contabilidad, y demás señaladas por las respectivas leyes, constituye el hecho generador del presente impuesto establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

¹ El Tribunal dispuso correr traslado al GADM y notificar a la Procuraduría General del Estado. A su vez, rechazó la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas solicitada por el accionante.

² La Procuraduría General del Estado no se pronunció al respecto.

³ Toda vez que esta información se requirió para fines informativos y el monto de recaudación del impuesto, al tratarse de un examen abstracto de constitucionalidad, no condiciona ni determina el análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas, no se consideró necesario conceder un plazo adicional para resolver el mérito de la acción pública de inconstitucionalidad.

Art. 2.- Del sujeto activo y de los sujetos pasivos.- El sujeto activo de este impuesto es el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Eloy Alfaro. Son sujetos pasivos de este impuesto las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, nacionales o extranjeras, que estén obligadas a llevar contabilidad, de conformidad a lo previsto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y que ejerzan o hayan ejercido actividades económicas dentro de la jurisdicción del cantón Eloy Alfaro.

Art. 6.- De la forma de declarar y del pago del impuesto.- Los sujetos pasivos de este impuesto que tengan actividad económica en el cantón Eloy Alfaro, deberán presentar la declaración y realizar el pago total del impuesto en la Dirección Financiera del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Eloy Alfaro.

Los sujetos pasivos que están domiciliados en el cantón Eloy Alfaro, pero que su planta de producción esté en otra jurisdicción cantonal o tengan sucursales en otras jurisdicciones cantonales, deberán presentar la declaración y realizar el pago total del impuesto en el cantón Eloy Alfaro, especificando el porcentaje de ingresos obtenidos en cada uno de los cantones donde se encuentren la planta o las sucursales, y en base a dichos porcentajes se determinará el impuesto para cada Municipio, por lo que, una vez receptada la declaración y el pago del tributo, la Dirección Financiera Municipal de Eloy Alfaro procederá a remitir los valores que corresponden a cada Municipalidad.

En función de lo que establece el último inciso del artículo 553 del COOTAD, cuando un sujeto pasivo tenga su domicilio en el cantón Eloy Alfaro, pero no realice actividad económica en esta jurisdicción cantonal, pagará el impuesto al Municipio donde esté situada la fábrica o planta de producción. Pero si el sujeto pasivo tiene su domicilio y la fábrica o planta de producción en una jurisdicción distinta a la de Eloy Alfaro, y realiza actividades económicas en el cantón Eloy Alfaro, deberá declarar y pagar lo que corresponde del impuesto a esta Municipalidad. La Dirección Financiera Municipal procederá, de considerarlo pertinente y de conformidad a la facultad otorgada por el Código Orgánico Tributario, a verificar si los valores recibidos son los que contablemente le corresponden.

Para la distribución del impuesto se tomará en cuenta el total de ingresos, que consta en el estado de resultados de la Declaración del Impuesto a la Renta, presentada en el Servicio de Rentas Internas, Superintendencia de Compañías o Superintendencia de Bancos, según el caso.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. El accionante considera que las disposiciones impugnadas vulneran el principio de reserva de ley, el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica en su faceta de irretroactividad de los tributos, consagrados en los artículos 132, 226, 82 y 300 de la CRE.

10. Estima que la Ordenanza 932 vulnera el principio de reserva de ley y el principio de legalidad en cuanto los gobiernos autónomos descentralizados no tienen la facultad de reglamentar impuestos, pues considera que “la competencia en el orden tributario para los GADs les permite normar de manera reglamentaria las tasas y contribuciones de mejoras, sin ninguna atribución sobre los impuestos”. En ese sentido, considera que se violan ambos principios porque la Ordenanza 932 pretende modificar elementos centrales del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales.
11. Argumenta que, si bien ciertos aspectos elementales del tributo referido ya se encuentran regulados en el COOTAD, el GADM pretende modificarlos, violando así el principio de reserva de ley, “pues la Constitución manda que la creación y regulación de impuestos se realice mediante ley y jamás un GAD podría modificarla mediante ordenanza”.
12. Adicionalmente, señala que las disposiciones vulneran la seguridad jurídica y el principio de irretroactividad por tratarse de un tributo retroactivo, pues estima que el artículo 2 de la Ordenanza 932 “determina que el tributo aplica para compañías que **EJERZAN O HAYAN EJERCIDO** actividad económica en el cantón Eloy Alfaro, lo cual no solo cambia la naturaleza del tributo, sino que lo hace retroactivo, violando el principio constitucional de irretroactividad y reserva de ley” (énfasis del original).
13. Por lo expuesto, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2 y 6 de la Ordenanza 932.

4.2. Argumentos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Eloy Alfaro

14. El GADM del cantón Eloy Alfaro defendió la constitucionalidad de las disposiciones invocadas. Después de citar una serie de artículos de diversos cuerpos normativos, sostiene que el accionante “tiene claras intenciones de evadir los tributos que por ley le corresponden pagar”.
15. En general, argumenta que la Ordenanza no contradice al COOTAD. Afirma que, si bien el accionante alega que la Ordenanza 932 modifica un tributo, “no determina cual [sic] es el tributo que se ha modificado o que se quiere crear; en ninguna parte del artículo [sic] 1 y 2 de la Ordenanza se pretende modificar un tributo”, pues considera que la Ordenanza 932 guarda concordancia con lo establecido por el COOTAD.

16. Manifiesta que la Ordenanza 932 no pretende modificar un hecho generador distinto al que se encuentra en el COOTAD, sino que clarifica lo dispuesto por el COOTAD y señala quiénes son los sujetos pasivos.
17. Con relación al cargo sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por una retroactividad impositiva, argumenta que si el artículo 2 de la Ordenanza 932 “determina que el tributo aplica para compañías que ejerzan o hayan ejercido, actividad económica en el cantón Eloy Alfaro, no cambia la naturaleza del tributo”. Además, sostiene que “en ningún momento manifiesta que se cobrara retroactivo [sic], lo cual es una mera expectativa y la mera expectativa no constituye derecho”.
18. Solicita que se rechace la demanda de inconstitucionalidad.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

19. Un argumento central del accionante consiste en que la Ordenanza 932 modifica elementos centrales del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales establecido en el COOTAD, vulnerando así el principio de legalidad y el principio reserva de ley tributaria en cuanto el GADM no cuenta con aquella facultad.
20. Esta Corte estima oportuno aclarar que no le corresponde dirimir conflictos de mera legalidad. Estos quedan reservados para las vías disponibles en la justicia ordinaria. En ese sentido, al tratarse de incompatibilidades infraconstitucionales, les corresponde a los contribuyentes optar por estas vías para solventar esas posibles irregularidades.⁴
21. Ahora bien, el análisis de una ordenanza a la luz del principio de legalidad y reserva de ley no es una simple confrontación de normas infraconstitucionales, sino que a la luz del artículo 301 de la CRE este análisis adquiere una dimensión constitucional para efectos de verificar si un gobierno municipal se extralimitó en sus competencias constitucionalmente conferidas.
22. Cuando se analiza el principio de reserva de ley para los impuestos consagrado en el artículo 301 de la CRE, el análisis no se limita a confrontar una ordenanza con la ley. Por el contrario, en vista de que el artículo 301 de la CRE prohíbe a los gobiernos municipales modificar, suprimir, exonerar o extinguir impuestos, la confrontación se la realiza entre

⁴ CCE, sentencia 62-19-IN/23, 12 de abril de 2023, párr. 18.

la ordenanza y la CRE, sin perjuicio de que como parte del análisis constitucional sea necesario remitirse a la ley para verificar la posible modificación de un impuesto.

23. El artículo 301 de la CRE prescribe que “[s]ólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos”. Por otro lado, la misma disposición establece que “[s]ólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones”.
24. Para aterrizar la potestad tributaria sobre las tasas y contribuciones, el artículo 264 de la CRE, en su numeral 5, les confiere a los gobiernos autónomos descentralizados la facultad exclusiva de crearlas, modificarlas, exonerarlas y extinguirlas, a través de ordenanzas. De esto se desprende que en materia tributaria la facultad de los gobiernos municipales es limitada y solo pueden alterar elementos esenciales de un tributo en la medida que se trate de tasas o contribuciones, pues carece de dicha potestad con relación a los impuestos.
25. Por eso, para determinar la constitucionalidad de una ordenanza municipal atendiendo al principio de reserva de ley tributaria y al principio de legalidad, y en particular cuando se analiza el cargo de la modificación del impuesto, es preciso y forzoso cotejarla con la ley que lo creó. Solo de esa manera se podrá llegar a la conclusión sobre si la ordenanza respeta dichos principios constitucionales.
26. A la luz de lo expuesto, esta Corte utilizará como referencia al COOTAD, por ser la ley que crea y diseña el impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, para llegar a la conclusión sobre si, en la Ordenanza 932, el principio de reserva de ley tributaria que recae sobre los impuestos y el principio de legalidad, consagrados en la CRE, fueron violentados o no.
27. Con fundamento en lo expuesto y en los cargos planteados por el accionante, esta Corte identifica el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 1, 2 y 6 de la Ordenanza 932 modificaron el impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, vulnerando el principio de reserva de ley tributaria que recae sobre los impuestos y el principio de legalidad, consagrados los artículos 301 y 226 de la CRE?**
28. Por otro lado, con fundamento en los cargos planteados por el accionante relativos a la supuesta vulneración del derecho a la seguridad jurídica por imposición retroactiva, este Organismo identifica otro problema jurídico: **¿El artículo 2 de la Ordenanza 932**

establece un impuesto con efectos retroactivos, vulnerando así el derecho a la seguridad jurídica y el principio de irretroactividad, consagrados en los artículos 82 y 300 de la CRE?

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. Primer problema jurídico: ¿Los artículos 1, 2 y 6 de la Ordenanza 932 modificaron el impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, vulnerando el principio de reserva de ley tributaria que recae sobre los impuestos y el principio de legalidad, consagrados los artículos 301 y 226 de la CRE?

- 29.** El artículo 132 de la CRE consagra el principio general de reserva de ley: “[l]a Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común”.⁵ Según el numeral 5, se requerirá de ley para “[c]rear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados”.
- 30.** Señala la CRE en el numeral 7 de su artículo 120 que una de las atribuciones de la Asamblea Nacional consiste en “[c]rear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados”.
- 31.** Ahora bien, a pesar de ser esa la regla general, la misma CRE contempla ciertas excepciones con fundamento en las cuales los gobiernos autónomos descentralizados también tienen potestad tributaria, es decir, la facultad de crear, modificar, exonerar o suprimir tributos.⁶
- 32.** Esta potestad encuentra cabida en el artículo 264 de la CRE, cuyo numeral 5 prescribe que los gobiernos autónomos descentralizados tienen la competencia exclusiva para “[c]rear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras”.
- 33.** De los artículos citados se desprende que la potestad tributaria varía dependiendo de si se trata de un impuesto, una tasa o una contribución especial de mejoras. Cada uno de

⁵ De aquí el adagio popular “*no taxation without representation*”.

⁶ La potestad tributaria no debe ser confundida con la potestad impositiva o de imposición. Mientras que la primera se refiere a la facultad de crear, modificar, exonerar o extinguir tributos, la segunda tiene que ver con su aplicación. Así, por ejemplo, la Asamblea Nacional tiene potestad tributaria pero no tiene potestad de imposición, mientras que el Servicio de Rentas Internas no tiene potestad tributaria pero sí potestad impositiva.

estos representa una especie dentro del género que es el tributo.⁷ Un impuesto es un tributo no vinculado, es decir, que no surge como respuesta de una actividad estatal particularizada, mientras que las tasas y las contribuciones especiales son tributos vinculados que, en términos generales, sí responden a un determinado accionar estatal.⁸

- 34.** De esta manera, la CRE distingue estos tres tipos de tributos y confiere potestad tributaria a determinadas entidades públicas dependiendo del tipo de tributo que se trate. La CRE consagra el principio de reserva de ley que pesa específicamente sobre los impuestos:

Art. 301.- *Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley. (Énfasis añadido)*

- 35.** Los impuestos gozan de reserva de ley en sentido estricto, es decir, solo a través de una ley aprobada o conocida por la Asamblea Nacional, cuya iniciativa provenga de la Función Ejecutiva, se los puede establecer, modificar, exonerar o extinguir.⁹ Esto guarda relación con el artículo 135 de la CRE, que prescribe que “[s]ólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos”.¹⁰

⁷ Al respecto, el Código Tributario: “Art. 1.- [...]”

‘Tributo’ es la prestación pecuniaria exigida por el Estado, a través de entes nacionales o seccionales o de excepción, como consecuencia de la realización del hecho imponible previsto en la ley, con el objetivo de satisfacer necesidades públicas. *Los tributos son: impuestos, tasas y contribuciones especiales*”. (Énfasis añadido).

⁸ CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27.

⁹ En el dictamen 0001-19-DOP-CC de 12 de marzo de 2019, la Corte Constitucional resolvió una objeción presidencial de un proyecto de ley propuesto por la Asamblea Nacional. Presidencia consideró que el proyecto de ley ampliaba exoneraciones de ciertos impuestos y que esa modificación debió haber tenido la iniciativa de la Función Ejecutiva. La Corte Constitucional dictaminó la inconstitucionalidad por la forma de dicho proyecto de ley. En el mismo sentido pero con relación a la supresión de tributos se pronunció esta Corte en el dictamen 1-23-OP/23 de 25 de enero de 2023, pues aceptó la objeción por inconstitucionalidad formal del presidente de la República al estimar que un proyecto de ley que suprima tributos debe contar con iniciativa de la Función Ejecutiva.

Por poner otro ejemplo, en la sentencia 025-17-SIN-CC de 9 de agosto de 2017 de esta Corte Constitucional, el accionante alegó que cuatro ordenanzas están creando nuevos impuestos y que los gobiernos municipales no tienen tal facultad. La Corte negó la acción pública de inconstitucionalidad considerando que estos impuestos ya estaban previstos en la ley con anterioridad.

¹⁰ CCE, dictamen 1-23-OP/23, 25 de enero de 2023, párrs. 41-44. En el mismo sentido, la LOFL: “Art. 68.- Iniciativa.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante el trámite ordinario previsto en esta Ley, la Asamblea Nacional podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos”.

- 36.** Por otro lado, la CRE ha sido menos severa al tratar las tasas y contribuciones especiales, puesto que el artículo 301 de la CRE señala que estas se podrán establecer, modificar, exonerar o extinguir a través de un acto normativo de órgano competente. Esta posición adoptada por el constituyente es menos estricta y permite que las tasas y contribuciones sean reguladas por órganos distintos a la Asamblea Nacional.
- 37.** La CRE les confiere a los gobiernos municipales la competencia exclusiva de, mediante ordenanzas, crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones.¹¹ De esto se desprende, entonces, que la potestad tributaria de la Asamblea Nacional es exclusiva a los impuestos, mientras que la potestad tributaria de los gobiernos municipales se limita a las tasas y contribuciones especiales de mejoras.
- 38.** Ahora, si bien es cierto que los gobiernos municipales no tienen potestad tributaria con relación a los impuestos, sí tienen ciertas facultades para reglamentar su cobro. El COOTAD, en su artículo 489, consagra tres fuentes de obligación tributaria municipal y metropolitana, y entre esas se encuentran “[l]as ordenanzas que dicten las municipalidades o distritos metropolitanos en uso de la facultad conferida por ley”. En su artículo 491, el COOTAD consagra una lista no taxativa de impuestos “municipales”, incluyendo por ejemplo el impuesto a la propiedad urbana, el impuesto sobre la propiedad rural, el impuesto de alcabalas y, a su vez, el impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales. Que los impuestos sean municipales no quiere decir, dicho sea de paso, que fueron creados por los municipios. El artículo 491, al mencionar que las ordenanzas que dicten las municipalidades pueden ser fuente de una obligación tributaria, hace alusión a una fuente inmediata de obligación, sin perjuicio de que la fuente mediata y última de estos impuestos encuentra su origen en el mismo COOTAD, que tiene rango de ley orgánica, respetando así el artículo 301 de la CRE.
- 39.** Es en ese sentido que el artículo 492 del COOTAD consagra para las municipalidades y distritos metropolitanos, con relación a los impuestos de su artículo anterior, una facultad

¹¹ Es oportuno invocar, a propósito de las facultades de competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados, el artículo 425 de la CRE: “Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. *La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados*”. (Énfasis añadido).

reglamentaria que se limite a definir logísticamente la forma de cobrarlos, así como el resto de los aspectos operativos para la efectiva recaudación de los tributos.¹²

40. En ese sentido, si bien un gobierno municipal podría reglamentar el cobro de un impuesto, no cuenta con la facultad constitucional para alterar sus elementos esenciales. La Corte considera importante insistir en que la alteración de estos elementos, al tratarse de un impuesto, está reservada para una ley.

41. El accionante estima que la Ordenanza 932 modifica elementos esenciales del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales regulado en el COOTAD. Es por eso que el análisis versará sobre la alegada modificación, y no sobre una posible creación, exoneración o supresión.¹³

42. La Corte Constitucional se ha referido a los elementos centrales del tributo de la siguiente manera:

[L]os elementos básicos del tributo, entre los cuales tenemos: el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse, conforme lo previsto en el artículo 4 del Código Tributario.¹⁴

43. De conformidad con lo alegado por el accionante, así como también con lo que de los artículos impugnados se puede sustraer, esta Corte procederá a examinar si la Ordenanza 932 modificó el impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, en particular en lo que concierne al (i) sujeto activo, al (ii) sujeto pasivo, al (iii) hecho generador y al (iv) lugar donde realizar la declaración y el pago. De esta manera, la Corte procederá a verificar, a la luz del COOTAD por ser la ley que crea el impuesto (art. 551 y siguientes), si la

¹² COOTAD: “Art. 492.- *Reglamentación.* - Las municipalidades y distritos metropolitanos reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos.

La creación de tributos así como su aplicación se sujetará a las normas que se establecen en los siguientes capítulos y en las leyes que crean o facultan crearlos”. (Énfasis añadido).

¹³ En particular, el accionante estima que se modificó el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, el lugar en el que se debe declarar y pagar el impuesto, y su forma de pago.

¹⁴ CCE, sentencia 014-12-SIN-CC de 19 de abril de 2012, pág. 12. En el mismo sentido véase la sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párrs. 36-38 y el dictamen 2-21-OP/21, 23 de junio de 2021, párr. 26. Esto guarda relación, a su vez, con el artículo 4 del Código Tributario: “Art. 4.- Reserva de ley.- Las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código”.

Ordenanza impugnada se inmiscuyó en regulaciones que estaban reservadas para una ley, de conformidad con el artículo 301 de la CRE.

44. Sobre el sujeto activo:

44.1. El sujeto activo es el ente público acreedor del tributo.¹⁵

44.2. Con relación al impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, el artículo 552 del COOTAD prescribe que “[s]on sujetos activos de este impuesto las municipalidades y distritos metropolitanos en donde tenga domicilio o sucursales los comerciantes, industriales, financieros, así como los que ejerzan cualquier actividad de orden económico”. Por su parte, el artículo 2 de la Ordenanza 932 prescribe que “[e]l sujeto activo de este impuesto es el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Eloy Alfaro”.

44.3. Este Organismo encuentra que el artículo 552 del COOTAD sí regula la posibilidad de que sea un gobierno autónomo descentralizado el acreedor de este impuesto. En ese sentido, se observa que el artículo 2 de la Ordenanza 932 no modifica el sujeto activo del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales.

45. Sobre el sujeto pasivo:

45.1. El sujeto pasivo de un tributo es la persona natural o jurídica deudora de la obligación tributaria, y puede serlo tanto en calidad de contribuyente como en calidad de responsable.¹⁶

45.2. El artículo 553 del COOTAD prescribe que los sujetos pasivos del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales serán “las personas naturales, jurídicas, sociedades nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal que ejerzan permanentemente actividades económicas y que estén obligados a llevar contabilidad, de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno y su Reglamento”.

45.3. El artículo 1 de la Ordenanza 932 establece que son sujetos pasivos “las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y negocios individuales, nacionales o

¹⁵ Código Tributario: “Art. 23.- Sujeto activo.- Sujeto activo es el ente público acreedor del tributo”.

¹⁶ Código Tributario: “Art. 24.- Sujeto pasivo.- Es sujeto pasivo la persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable”.

extranjeras, que estén obligados a llevar contabilidad”. Por su parte, el artículo 2 de la Ordenanza 932 prescribe también que “[s]on sujetos pasivos de este impuesto las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, nacionales o extranjeras, que estén obligadas a llevar contabilidad, [...], y que ejerzan o hayan ejercido actividades económicas dentro de la jurisdicción del cantón Eloy Alfaro”.

- 45.4.** Este Organismo observa que la Ordenanza incluye dos conceptos dentro del sujeto pasivo que no se encuentran expresamente regulados en el COOTAD, a saber, las sociedades de hecho y los negocios individuales.
- 45.5.** Las sociedades de hecho no constituyen personas jurídicas distintas de sus socios o accionistas, por lo que su tributación es individual.¹⁷ Introducir a la sociedad de hecho como sujeto pasivo del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, no modifica el sujeto pasivo del COOTAD, pues los sujetos pasivos siguen siendo las personas naturales o jurídicas que hayan intervenido en su documento constitutivo siempre y cuando este no se haya inscrito en el Registro Mercantil o en la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, según corresponda.
- 45.6.** Por otro lado, sobre los negocios individuales, esta Corte determina que no hace alusión a un supuesto distinto de lo que regula el COOTAD, pues al negocio individual, independientemente de que se lo entienda como una compañía unipersonal o un negocio informal, de cualquier manera deberá tributar en calidad de persona jurídica o persona natural, respectivamente.
- 45.7.** En ese sentido, la Corte estima que la introducción de estas dos categorías en realidad no cambia lo dispuesto por el COOTAD, en cuanto de todas maneras tributarían, ya sea en calidad de persona jurídica o en calidad de persona natural.
- 45.8.** Ahora bien, a pesar de lo mencionado, la Corte observa que los sujetos pasivos regulados por el COOTAD son “las personas naturales, jurídicas, sociedades nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal”. En ese sentido, condición necesaria de la calidad del sujeto pasivo es que tenga su domicilio o su establecimiento en la respectiva municipalidad.
- 45.9.** Mientras que, por otro lado, el artículo 2 de la Ordenanza 932 establece que los sujetos pasivos, con las condiciones expuestas en los párrafos 45.4 – 45.7 *ut supra*,

¹⁷ Ley de Compañías: “Art. 29.3.- Las sociedades en formación o de hecho no constituyen personas jurídicas”.

serán aquellos que ejerzan actividades económicas en el cantón Eloy Alfaro. Si bien el ejercicio de actividades económicas también se relaciona con el hecho generador, no por eso deja de ser cierto que en este caso la Ordenanza 932 está tratando al ejercicio de actividades económicas como una calidad necesaria del sujeto pasivo.

45.10. En conclusión, la Corte observa que el artículo 2 de la Ordenanza 932 sí modifica el sujeto pasivo del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales.

46. Sobre el hecho generador:

46.1. El hecho generador es el presupuesto establecido en la ley que configura el nacimiento de la obligación tributaria.¹⁸

46.2. El COOTAD, en el artículo 553, prescribe que el hecho generador del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales se configura por el hecho de que el contribuyente (i) ejerza permanentemente actividades económicas, y (ii) se encuentre obligado a llevar contabilidad.

46.3. Por otro lado, de la lectura del artículo 1 de la Ordenanza 932 se desprende que el hecho generador se configura con “[l]a realización de cualquier actividad de orden comercial, industrial y financiero, dentro de la jurisdicción cantonal de Eloy Alfaro”. El artículo 2 complementa el hecho generador y señala que los sujetos pasivos serán aquellos contribuyentes que “ejerzan o hayan ejercido actividades económicas dentro de la jurisdicción del cantón Eloy Alfaro”. Concurrentemente, ambos artículos exigen también la obligatoriedad de llevar contabilidad.

46.4. En primer lugar, es oportuno observar que mientras que el COOTAD hace alusión al ejercicio de actividades económicas y la Ordenanza 932 se refiere a cualquier actividad de orden comercial, industrial o financiero, en realidad se están refiriendo a lo mismo, así que su hecho generador no se encuentra modificado en cuanto a esa frase se refiere.

46.5. Ahora, según el COOTAD, para que se verifique el primer requisito del hecho generador es necesario que las actividades de índole económica se ejerzan de manera permanente. Diferente situación experimenta la Ordenanza 932 que prescinde de ese requisito. Esta Corte observa que el criterio de permanencia como configurador del hecho generador es una diferencia fundamental en ambas regulaciones, pues permite

¹⁸ Código Tributario: “Art. 16.- Hecho generador.- Se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo”.

distinguir una actividad económica permanente de una que no lo sea, siendo considerables los efectos tributarios en cada situación. Así, al prescindir del elemento de permanencia, el artículo 2 de la Ordenanza 932 amplía considerablemente el alcance del hecho generador, pues involucraría a toda persona que ejerza actividades económicas en dicho cantón independientemente de la frecuencia con que lo haga.

46.6. Adicionalmente, el artículo 2 de la Ordenanza 932 prescribe que para la configuración del hecho generador no solo basta con ejercer actividades económicas, sino que también se verifica por el hecho de haberlas ejercido. Eso quiere decir, entonces, que está modificando el alcance temporal del hecho generador, pues no solo grava las conductas presentes, sino que también lo hace con las conductas pasadas. En consecuencia, esta Corte observa una modificación sustancial en cuanto a la temporalidad del hecho generador, regulación que naturalmente se encuentra reservada para la ley.¹⁹

46.7. Por lo expuesto, este Organismo observa que la Ordenanza 932, en su artículo 2, modifica el hecho generador del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales.

47. Sobre el lugar de declaración y pago:

47.1. El artículo 553 del COOTAD prescribe que, en caso de que se tenga actividad económica en varios cantones, se debe declarar y pagar en el cantón que el sujeto pasivo tenga su domicilio principal, aclarando el porcentaje de ingresos obtenidos en cada uno de los cantones donde tenga sucursales, con el fin de, con esas cifras, determinar cuánto le corresponde recibir a cada cantón. Pero, en caso de que el sujeto pasivo tenga actividad económica en diversos cantones y en ninguno de ellos se encuentre su domicilio principal, entonces deberá declarar y pagar el impuesto en el cantón en el que tenga su planta o fábrica de producción.

47.2. Por su parte, el artículo 6 de la Ordenanza 932 establece algunas reglas para determinar en dónde se debe declarar y pagar. Las hipótesis son las siguientes: (i) en caso de que el sujeto pasivo tenga actividad económica en el cantón Eloy Alfaro, entonces debe declarar y pagar todo en el cantón Eloy Alfaro; (ii) si el contribuyente tiene su domicilio en el cantón Eloy Alfaro, pero su planta de producción se encuentra en un lugar diverso, entonces debe de todas maneras declarar y pagar todo en el cantón Eloy Alfaro, devolviendo a cada municipalidad lo que le corresponda; (iii) si, por el otro lado, tiene su domicilio en el cantón Eloy Alfaro pero no cuenta

¹⁹ El análisis sobre la posible retroactividad del impuesto podrá ser encontrado en el segundo problema jurídico.

con actividades económicas en este cantón, deberá declarar y pagar en ese otro cantón; (iv) sin embargo, en caso de que tenga su domicilio en otro cantón, y que realice actividades en otro cantón, si es que realiza actividades económicas en el cantón Eloy Alfaro, entonces forzosamente deberá declarar y pagar lo que corresponde del impuesto en el cantón Eloy Alfaro.

- 48.** En consecuencia, según la Ordenanza 932, siempre que se tenga actividades económicas en el cantón Eloy Alfaro se deberá declarar y pagar ahí, incluso si no se cuenta con un domicilio en este cantón, ni una fábrica o planta de producción. Situación distinta experimenta el COOTAD, que tiene dos criterios para determinar el lugar de declaración y pago: el domicilio, y subsidiariamente la planta o fábrica de producción.
- 49.** De esto se desprende, entonces, que la Ordenanza 932 modifica el lugar de la declaración y pago del impuesto pues, siempre que el sujeto pasivo realice actividades económicas en el cantón Eloy Alfaro, deberá declarar y pagar en ese lugar. En cambio, el COOTAD permite excepciones en el sentido de que, incluso si el contribuyente realiza actividades económicas en un cantón determinado, eso no es suficiente para fijar el lugar de la declaración y del pago, pues todavía tendrá que verse en dónde se encuentra su domicilio, y subsidiariamente se verá en dónde se encuentra su planta principal de producción.
- 49.1.** En consecuencia, esta Corte observa que el artículo 6 de la Ordenanza 932 sí modifica el criterio para determinar el lugar de declaración y pago del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales.
- 49.2.** La Ordenanza 932, con relación al lugar de declaración y pago, no se está limitando simplemente a reglamentar el cobro del impuesto, facultad que sí tiene el GADM de conformidad con el artículo 492 del COOTAD, sino que está activamente modificando el criterio para determinar en dónde se debe declarar y pagar el impuesto, cuestión que excede su potestad.
- 50.** De esta manera, después de haber analizado los elementos modificados y que se desprenden de los artículos impugnados, esta Corte observa que los artículos 2 y 6 de la Ordenanza 932 en efecto modificaron el hecho generador, el sujeto pasivo y el criterio para determinar el lugar de declaración y pago del impuesto.
- 51.** La CRE consagra el principio de legalidad al prescribir que:

Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal *ejercerán*

solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. (Énfasis añadido).

- 52.** Es en ese sentido que, para que el GADM tenga la facultad de modificar un impuesto, es necesario que dicha facultad se encuentre expresamente establecida en la CRE o en la ley. El artículo 301 de la CRE exige de la aprobación de una ley por la Asamblea Nacional con iniciativa de la Función Ejecutiva para la modificación de un impuesto. En consecuencia, el GADM no cuenta con una facultad expresa para modificar un impuesto.
- 53.** Por las consideraciones antedichas, este Organismo encuentra que los artículos 2 y 6 de la Ordenanza 932 contravinieron el principio de reserva de ley en materia tributaria —referido a los impuestos— del artículo 301 de la CRE al modificar el impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales. En el mismo sentido y como consecuencia de lo anterior, la Ordenanza 932 vulneró el principio de legalidad del artículo 226 de la CRE en cuanto el GADM ejerció una facultad que no le fue concedida por la CRE.

6.2. Segundo problema jurídico: ¿El artículo 2 de la Ordenanza 932 establece un impuesto con efectos retroactivos violatorio del derecho a la seguridad jurídica y al principio de irretroactividad, consagrados en los artículos 82 y 300 de la CRE?

- 54.** El accionante argumenta que la frase “o hayan ejercido actividades económicas” del artículo 2 de la Ordenanza 932 trae como consecuencia que este tributo tenga efectos retroactivos.
- 55.** La CRE, con relación a la seguridad jurídica prescribe que es un derecho que se fundamenta, entre otras características, en la existencia de normas “previas”.²⁰ De manera más específica, en el ámbito tributario, el artículo 300 de la CRE establece que la irretroactividad es uno de los principios del régimen tributario. Lo que busca es garantizar que los tributos solo operen hacia el futuro y que no se graven conductas cuya imposición no se encontraba prevista al momento de su realización.

²⁰ Código Tributario: “Art. 11.- Vigencia de la ley.- Las leyes tributarias, sus reglamentos y las circulares de carácter general, regirán a partir de su publicación en el Registro Oficial, salvo que se establezcan fechas de vigencia posteriores a la misma”.

- 56.** Este Organismo ha hecho énfasis en el estrecho vínculo que conecta el derecho a la seguridad jurídica con el principio de irretroactividad de las normas jurídicas.²¹ En ese sentido, el derecho a la seguridad jurídica constituye una fuente de confianza y previsibilidad para los ciudadanos en general y para los contribuyentes en particular, pues les permite tener la expectativa legítima de que las conductas que realizan se rigen por las normas jurídicas vigentes, y no por normas que podrían o no expedirse en el futuro.²²
- 57.** La Corte Constitucional ha establecido que los tributos deben tener efectos hacia el futuro, y que la única excepción consiste en aquellos casos en que la retroactividad beneficie a los contribuyentes o tenga un efecto favorable.²³
- 58.** Con relación a la materia tributaria, el artículo 300 de la CRE consagra el principio de irretroactividad. La retroactividad de las normas tiene dos dimensiones, una sustantiva y una adjetiva:

Así, el ámbito sustantivo de los tributos está dado por los elementos constitutivos prescritos en determinada norma (los sujetos de la obligación tributaria, el hecho generador, la base imponible, la tarifa, entre otros). Por su parte, la dimensión adjetiva se relaciona con los procedimientos, facultades tributarias, la regulación procedimental, incluyendo reclamos e impugnaciones, así como las regulaciones que le permiten a la autoridad tributaria ejercer sus facultades de determinación, sanción, resolución y recaudación.²⁴ (Énfasis añadido).

- 59.** Es así que la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en su faceta del principio de irretroactividad de los tributos puede verse vulnerado en estas dos dimensiones, tanto en la sustantiva, como en la adjetiva. El caso en cuestión trata sobre una potencial retroactividad sustantiva, en cuanto lo que se impugna es el alcance del hecho generador.
- 60.** La Corte ha sosteniendo que se configura “una afectación retroactiva sustantiva de un tributo, cuando a un tributo preestablecido se le modifican sus elementos configurativos y se lo aplica a situaciones del pasado, de tal forma que se generen nuevas consecuencias económicas respecto a hechos pasados”.²⁵

²¹ CCE, sentencia 1889-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 27.

²² CCE, sentencia 2-21-IA/23, 02 de agosto de 2023, párr. 62.

²³ CCE, sentencia 76-16-IN/21, 08 de septiembre de 2021, párr. 60; CCE, sentencia 024-16-SIN-CC, 06 de abril de 2016, pág. 26; CCE, dictamen 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párrs. 31-39.

²⁴ CCE, sentencia 2-21-IA/23, 02 de agosto de 2023, párr. 64. En el mismo sentido véase CCE, sentencia 76-16-IN/21, 08 de septiembre de 2021, párrs. 62 y 63.

²⁵ CCE, Sentencia 76-16-IN/21, 08 de septiembre de 2021, párr. 65. No por casualidad el Código Tributario en su artículo 3 prescribe que “[n]o se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes”.

- 61.** Sobre el caso en cuestión, le corresponde a este Organismo determinar si el artículo 2 de la Ordenanza 932 tiene efectos retroactivos en su dimensión sustantiva y, de ser así, si estos fueron establecidos en favor de los contribuyentes.
- 62.** Es preciso recordar que el GADM no tiene la facultad de crear un impuesto y consecuentemente la Ordenanza 932 no creó el impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales. Este impuesto fue creado por la Ley de Control Tributario y Financiero (en adelante, “**Ley 006**”), que entró en vigencia en el año 1988.²⁶ El COOTAD, cuerpo normativo que actualmente regula este impuesto, fue publicado el 19 de octubre de 2010 en el Registro Oficial Suplemento 303.
- 63.** Esto quiere decir que, incluso si se aceptase que la frase “o hayan ejercido actividades económicas” retrotrae el hecho generador con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ordenanza 932,²⁷ de todas maneras el impuesto ya estaba vigente. En consecuencia, la Ordenanza 932 no tiene efectos retroactivos por el solo hecho de gravar conductas anteriores a su publicación.
- 64.** Ahora, el artículo impugnado no establece un límite temporal que determine hasta cuándo el ejercicio de actividades económicas debe ser gravado con este impuesto. Por su redacción, la imposición en principio podría alcanzar conductas que fueron realizadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 006. Pues, la frase “o hayan ejercido actividades económicas” podría, en abstracto, alcanzar conductas ocurridas antes de que el impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales esté vigente.
- 65.** En caso de que la administración tributaria del cantón Eloy Alfaro haya pretendido cobrar este impuesto cuando el hecho generador tuvo lugar antes de la entrada en vigencia de la Ley 006, la acción de cobro ya habría prescrito.²⁸ No es menos cierto, sin embargo, que

²⁶ Conocida también como Ley 006, fue publicada en el Registro Oficial 97 el 29 de diciembre de 1988. Antes el impuesto gravaba el 1.5 por mil no de los activos totales, sino del capital en giro. Por eso el artículo 30 prescribía: “Art. 30.- Sustitúyese el impuesto del 1.5 por mil al capital en giro por el impuesto del 1.5 por mil anual sobre los activos totales”.

²⁷ La Ordenanza 932 entró en vigencia el 27 de agosto de 2020.

²⁸ Código Tributario:

“Art. 55.- Plazo de prescripción de la acción de cobro.- La obligación y la acción de cobro de los créditos tributarios y sus intereses, así como de multas por incumplimiento de los deberes formales, prescribirá en el plazo de cinco años, contados desde la fecha en que fueron exigibles; o desde aquella en que debió presentarse la correspondiente declaración, si ésta resultare incompleta o si no se la hubiere presentado.

Cuando se conceda facilidades para el pago, la prescripción operará respecto de cada cuota o dividendo, desde su respectivo vencimiento.

según el artículo 55 del Código Tributario la prescripción debe ser expresamente alegada por el contribuyente, por lo que nuevamente, en abstracto, en virtud de la Ordenanza 932 el GADM sí pudo haber recaudado el impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales en cualquier momento anterior a la entrada en vigencia del impuesto.

- 66.** Es oportuno recordar que el control abstracto de constitucionalidad debe ser realizado con independencia de la forma en que una norma esté siendo entendida o aplicada. Es por eso que la constitucionalidad de la disposición impugnada no puede estar condicionada por la dificultad práctica de la aplicación de este tributo. Pues, a pesar de que la acción de cobro haya prescrito, el tributo sigue siendo retroactivo en abstracto. Razón por la cual este Organismo encuentra que el artículo 2 de la Ordenanza 932 en efecto le da efectos retroactivos al impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales.
- 67.** La Corte concluye que el artículo 2 de la Ordenanza 932 tiene efectos retroactivos en su dimensión sustantiva al tributar sobre conductas que al momento de ser realizadas no se encontraban gravadas. En vista de que esta retroactividad no se entiende beneficiosa para los contribuyentes por el hecho de que con la Ordenanza 932 se gravan conductas que al momento de su ejecución no tenían imposición alguna, los efectos retroactivos de la disposición impugnada no tienen amparo constitucional, vulnerando así el derecho a la seguridad jurídica y el principio de irretroactividad consagrados en los artículos 82 y 300 de la CRE.

7. Efectos de la sentencia

- 68.** El artículo 95 de la LOGJCC prescribe que “[l]as sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”. Ahora bien, señala que “[d]e manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”.

En el caso de que la administración tributaria haya procedido a determinar la obligación que deba ser satisfecha, prescribirá la acción de cobro de la misma, en los plazos previstos en el inciso primero de este artículo, contados a partir de la fecha en que el acto de determinación se convierta en firme, o desde la fecha en que cause ejecutoria la resolución administrativa o la sentencia judicial que ponga fin a cualquier reclamo o impugnación planteada en contra del acto determinativo antes mencionado. La prescripción debe ser alegada expresamente por quien pretende beneficiarse de ella, el juez o autoridad administrativa no podrá declararla de oficio”.

- 69.** En ese sentido, este Organismo tiene la facultad constitucional de, incluso habiendo declarado la inconstitucionalidad de una determinada norma jurídica, diferir o retrotraer los efectos de esta sentencia.
- 70.** Sobre el artículo 6 de la Ordenanza 932, la presente sentencia tendrá efectos hacia el futuro conforme la regla general del artículo 95 de la LOGJCC. Este impuesto es de declaración y pago anual, por lo que la Corte no ve la necesidad de diferir los efectos de esta sentencia como lo ha hecho en ocasiones anteriores.²⁹
- 71.** En cambio, con relación a la inconstitucionalidad de la retroactividad identificada por este Organismo, los efectos de la presente declaración de inconstitucionalidad serán retroactivos únicamente para aquellos casos en los que el GADM recaudó este impuesto atribuyéndole al hecho generador un alcance retroactivo.
- 72.** Por un lado, como se determinó en la sección 6.2 *ut supra*, la frase “o hayan ejercido actividades económicas” del artículo 2 de la Ordenanza 932 es en abstracto retroactiva, pues no tiene un límite temporal hacia el pasado en el cual puede cobrar el tributo.
- 73.** Por otro, sin embargo, la Corte encuentra que hay un supuesto en el que la retroactividad sí puede ocurrir después de la creación del impuesto y antes de la entrada en vigencia de la Ordenanza 932. Este sería el caso en que, a la luz de la frase “o hayan ejercido actividades económicas”, el GADM recaude por concepto de este impuesto el ejercicio de actividades económicas no permanentes (a la luz del artículo 2, cuya inconstitucionalidad también fue declarada en la presente sentencia).
- 74.** Según se expuso en el párrafo 46.2 *ut supra*, la Ordenanza 932 no solo cambió el alcance temporal del hecho generador, sino que también modificó la frecuencia que la actividad económica necesita para configurarlo. Mientras que el COOTAD exige que la actividad económica sea permanente, la Ordenanza 932 no lo hace.
- 75.** En consecuencia, la Ordenanza 932 grava una conducta que con anterioridad a su publicación no estaba gravada, a saber, el ejercicio no permanente de actividades económicas.
- 76.** Partiendo de la premisa de que solo la Ordenanza 932 grava esta conducta, y que también permite hacerlo retroactivamente con la frase “o hayan ejercido actividades económicas”,

²⁹ CCE, sentencia 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 71.

el presupuesto sobre el cual se debía tributar, al momento de ser ejecutado, no se encontraba gravado. Es decir, se trató de una conducta que no contaba con normas “previas” que la regulen.

77. En ese sentido, la presente sentencia tendrá efectos retroactivos para efectos de aquello que se recaudó con base en estas dos situaciones:

77.1. Por haber cobrado el impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales atribuyéndole al hecho generador un alcance anterior a la entrada en vigor de la Ley 006. Es decir, antes del 29 de diciembre de 1988.

77.2. Por haber cobrado el impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales con fundamento en un hecho generador ocurrido después de la publicación de la Ley 006, pero antes de la entrada en vigencia de la Ordenanza 932, siempre y cuando el fundamento de esta imposición haya sido el ejercicio no permanente de actividades económicas.

78. Es así que los contribuyentes que pagaron el impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales con fundamento en alguno de estos dos supuestos, tendrán derecho a la devolución a través de la acción de pago indebido.

79. La retroactividad de los efectos de la presente sentencia se justifica por la vulneración del derecho que tienen los contribuyentes de pagar impuestos que hayan sido establecidos en la ley. Para esta Corte es claro que así como los gobiernos municipales tienen facultades tributarias claramente establecidas en la CRE, los contribuyentes tienen, en consecuencia, el derecho de que los impuestos que pagan tengan un origen legítimo que guarde concordancia con lo dispuesto por la norma constitucional.³⁰

80. En vista de que no se está retrotrayendo los efectos de esta decisión respecto de toda la recaudación generada con ocasión del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, sino únicamente sobre escenarios específicos y puntualizados, esta decisión no entra en pugna con el principio de suficiencia recaudatoria consagrado en el artículo 300 de la CRE.

81. Para estos casos, los contribuyentes, con fundamento en esta sentencia, podrán activar los mecanismos ordinarios correspondientes para solicitar al GADM que les devuelva aquello que recaudó con base en la aplicación retroactiva de la Ordenanza 932. Cualquier

³⁰ En el mismo sentido, el numeral 15 del artículo 83 de la CRE establece que son deberes y responsabilidades de los ecuatorianos y ecuatorianas, entre otros, “pagar tributos establecidos en la ley”.

acción o recurso de reclamo de pago indebido al que hubiere lugar, podrá activarse en el plazo previsto en la ley contado desde la publicación de la presente sentencia en el Registro Oficial.

8. Decisión


82. 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:

- a. *Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad 101-20-IN.*
- b. *Declarar la inconstitucionalidad con efectos inmediatos y a futuro del artículo 6 de la Ordenanza 932.*
- c. *Declarar la inconstitucionalidad con efectos retroactivos del artículo 2 de la Ordenanza 932, con el fin de que los contribuyentes que pagaron el impuesto con fundamento en alguno de los supuestos de los párrafos 77.1 y 77.2 ut supra, puedan entablar una acción de pago indebido para recuperar dichos valores.*
- d. *Exhortar al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Eloy Alfaro que, en el evento de que decida expedir normativa que sustituya los artículos 2 y 6 de la Ordenanza 932, esta guarde estricta observancia de los parámetros establecidos por la CRE y reproducidos en esta sentencia, a saber:*
 - i. *Que respete el principio de reserva de ley que recae sobre los impuestos, limitándose a reglamentar el cobro del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, sin modificar elementos constitutivos del tributo.*
 - ii. *Que el hecho generador no contenga disposiciones que apunten hacia una imposición retroactiva del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, respetando así el derecho a la seguridad jurídica de los contribuyentes y el principio de irretroactividad tributaria.*
- e. *Ordenar que la presente sentencia sea remitida a la Contraloría General del Estado para que inicie los exámenes especiales pertinentes y/o las investigaciones correspondientes a las que hubiere lugar de las autoridades que emitieron la regulación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Eloy Alfaro que exigió el cobro de un tributo de manera contraria a lo dispuesto en la Constitución.*

- f. *Ordenar* que la presente sentencia sea remitida a la Fiscalía General del Estado para su conocimiento y para las investigaciones pertinentes y a las que hubiera lugar.
- g. *Instar* a los gobiernos autónomos descentralizados a nivel nacional a que, a través de ordenanzas municipales, se limiten a reglamentar el cobro de impuestos y que se abstengan de modificar elementos centrales de impuestos que se encuentran establecidos en la ley, respetando así sus facultades atribuidas por el artículo 264 numeral 5 de la CRE, y consecuentemente el principio de legalidad y el de irretroactividad tributaria, consagrados en los artículos 226 y 301 del mismo texto constitucional.
- h. *Disponer* la notificación de este fallo a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, a fin de evitar prácticas similares.

83. 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 seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 27 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 101-20-IN/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría 101-20-IN por las consideraciones que se exponen a continuación:
2. El voto de mayoría se pronunció sobre una acción de inconstitucionalidad propuesta por Diego Antonio Calderón Castelo, en su calidad de apoderado especial de la compañía DIRECTV ECUADOR CIA. LTDA., (“**accionante**”) en contra de los artículos 1, 2 y 6 de la Ordenanza 932 (“**Ordenanza 932**” u “**ordenanza impugnada**”), expedida el 01 de junio de 2020 por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Eloy Alfaro (“**GADM del cantón Eloy Alfaro**”, “**GADM EA**” o “**GADM**”), y publicada en el Registro Oficial Edición Especial 932 de 27 de agosto de 2020.
3. En esta ocasión, el voto de mayoría resolvió aceptar la demanda de acción de inconstitucionalidad al considerar que la Ordenanza 932 vulneraron el principio de reserva de ley (art. 132 número 3 CRE), la seguridad jurídica (art. 82 CRE); y, el principio de irretroactividad de tributos (art. 300 CRE). En lo principal, puntualizó que los artículos 2 y 6 de la mencionada Ordenanza sí contravinieron el principio de reserva de ley en materia tributaria al haber modificado el impuesto de 1.5 por mil a los activos totales; y vulneró el principio de legalidad (art. 226 CRE), debido a que el GADM ejerció una facultad no concedida en la CRE. Así mismo, se concluyó que el artículo 2 tiene efectos retroactivos en su recaudación, por lo que, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de irretroactividad.
4. Aparatándome del criterio de mayoría, considero que es necesario identificar si los argumentos planteados en la demanda constituyen un problema que vulnere la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico;¹ en este sentido, la accionante busca que este Organismo realice un *control de legalidad* al haber hallado inconsistencias entre un precepto legal contenido en el artículo 491 literal i del COOTAD y la Ordenanza 932.

¹ LOGJCC, artículo 74.

5. De lo descrito *ut supra*, es de importancia mencionar que la Corte ha señalado que las contradicciones entre normas legales de distinta jerarquía podrían generar una ruptura en la unidad de coherencia del ordenamiento jurídico; pero no necesariamente son objeto del control abstracto de constitucionalidad a través de una acción pública de inconstitucionalidad.²
6. En este escenario, al existir un conflicto entre normas de naturaleza infraconstitucional (COOTAD vs. Ordenanza) se debería activar los mecanismos procesales propios de la jurisdicción ordinaria con el fin de atender dicha pretensión, pues este Organismo ha reiterado en varias ocasiones que cuando se demanda una presunta antinomia entre normas de rango infraconstitucional debería acudir al recurso de anulación u objetivo como el mecanismo jurisdiccional ordinario pertinente e idóneo propio de la jurisdicción contencioso tributaria para atender dicha problemática.³
7. En este contexto, la jurisdicción contencioso tributaria y administrativa tienen por objeto, velar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público (art. 300 COGEP). Así mismo, el artículo 185 inciso 2 número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial determina que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia es competente para conocer las acciones de impugnación que se propongan en contra de ordenanzas u otras normas de carácter general de rango inferior a la ley que sean de carácter tributario, cuando en esta exista una controversia con preceptos legales.
8. Por lo que, la contradicción que las normas de una ordenanza puedan tener frente a otras disposiciones legales, conlleva a un asunto de legalidad y este tiene que resolverse mediante los mecanismos idóneos para el ejercicio del control de legalidad, es decir, mediante la jurisdicción contencioso tributaria, como lo ha afirmado esta misma Corte.⁴

² Corte Constitucional, sentencia 94-15-IN/21, párr. 21.

³ Corte Constitucional, sentencia 0041-11-IN.

⁴ Corte Constitucional, sentencia 026-12-SIN-CC:

[...]la discusión se plantea alrededor de la legalidad o ilegalidad de la ordenanza GADMM N.º 25-11 que constituyó la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos de Milagro "EP-CBM", cuyo examen no es competencia de esta Corte Constitucional, sino de la justicia ordinaria, pues la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia -artículo 429 CRE-, así, le corresponde ejercer, de conformidad con el artículo 226 de la misma Carta Suprema, solamente las atribuciones y facultades conferidas en la Constitución y la ley; no pudiendo lógicamente, esta última, atribuir competencias opuestas y contradecir las previstas en la Constitución.

9. A mi consideración, acción pública de inconstitucionalidad debió ser rechazada porque el problema jurídico planteado en la demanda no era de naturaleza constitucional, sino de mera legalidad y, en consecuencia, debió ser reconducida a la jurisdicción competente.

**RICHARD
OMAR ORTIZ
ORTIZ**



Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.10.18
14:07:29 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 101-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 10 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 17:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 101-20-IN/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Alí Lozada Prado

1. Formulo este voto salvado porque, respetuosamente, disiento parcialmente de la decisión de la sentencia de mayoría, específicamente en lo relativo a declarar la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ordenanza 932 respecto a la inclusión entre los sujetos pasivos del impuesto a los activos totales a las personas que hayan ejercido actividades económicas en el cantón Eloy Alfaro. Las razones de mi discrepancia se sintetizan a continuación.
2. La mencionada sentencia de mayoría **(i)** afirma que el artículo 2 de la Ordenanza de la referencia modificó el alcance temporal del hecho generador “pues no solo grava las conductas presentes, sino que también lo hace con las conductas pasadas”,¹ por ende, “lo que se impugna es el alcance del hecho generador”.² Luego, declaró inconstitucional el señalado artículo 2 porque **(ii)** tendría efectos retroactivos en su dimensión sustantiva al gravar con el impuesto a los activos totales a las conductas que, al momento de ser realizadas, no lo estaban. Es decir, sus efectos se extenderían en cualquier momento anterior a la entrada en vigencia de dicho impuesto con la Ley de Control Tributario y Financiero (“**Ley 006**”), de 1988. En consecuencia, sería contrario al derecho a la seguridad jurídica y al principio de irretroactividad de la ley, previstos en los artículos 82 y 300 de la Constitución.
3. El artículo 2 de la Ordenanza 932 prevé lo siguiente:


Del sujeto activo y de los sujetos pasivos.- El sujeto activo de este impuesto es el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Eloy Alfaro. Son sujetos pasivos de este impuesto las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, nacionales o extranjeras, que estén obligadas a llevar contabilidad, de conformidad a lo previsto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y que ejerzan o hayan ejercido actividades económicas dentro de la jurisdicción del cantón Eloy Alfaro.

¹ Véase párr. 46.3 de la sentencia de mayoría.

² *Ibid.*, párr. 59.

4. La disposición transcrita identifica al sujeto activo y a los sujetos pasivos del impuesto a los activos totales. Así, califica como sujetos pasivos a las personas que ejerzan “o hayan ejercido actividades económicas dentro de la jurisdicción del cantón Eloy Alfaro”.
5. En primer lugar, discrepo con la sentencia de mayoría cuando afirma que la frase del referido artículo modificó el hecho generador del impuesto (párrafos 46.3 y 59) ya que esta disposición se refiere a los sujetos pasivos del mismo y no a su hecho generador. Al respecto, cabe mencionar que el hecho generador se estableció en el artículo 1 de la Ordenanza, refiriéndose a la realización de cualquier actividad de orden comercial, industrial o financiero en el cantón Eloy Alfaro.
6. Pero, principalmente, no comparto con la sentencia de mayoría que la disposición impugnada sea retroactiva. El motivo de mi desacuerdo es que la frase “o hayan ejercido actividades económicas dentro de la jurisdicción del cantón Eloy Alfaro” debe interpretarse en el contexto normativo que regula el impuesto a los activos totales. Al respecto, se debe considerar que este impuesto no rige desde la vigencia de la ordenanza impugnada, sino desde que entró en vigor la Ley 006, de 1988, lo que explica que la disposición impugnada se refiera a hechos previos a su emisión. Por el contrario, interpretar que la citada disposición de la ordenanza se refiera a hechos anteriores a la vigencia de la Ley 006 –esto es, que la frase señalada pueda entenderse con independencia de la vigencia del impuesto– no me parece razonable.
7. En definitiva, mi criterio es que la norma analizada no es retroactiva ni transgrede el derecho a la seguridad jurídica. Lo dicho, porque existen mejores razones –las señaladas en el párrafo anterior– para interpretar que la frase “o hayan ejercido actividades económicas dentro de la jurisdicción del cantón Eloy Alfaro” se refiere a quienes hayan tenido la calidad de sujetos pasivos del impuesto en función de la Ley 006, de 1988, no antes.
8. En los términos antes señalados, dejo sentada mi discrepancia parcial con lo resuelto en la sentencia de mayoría.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 101-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 12 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 09:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

10120IN-5f6cc



Caso Nro. 101-20-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que antecede fue suscrito el día martes diecisiete y miércoles dieciocho de octubre de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 594-19-EP/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 27 de septiembre de 2023

CASO 594-19-EP

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

SENTENCIA 594-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional rechaza por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada en contra de dos autos dictados por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, en el marco de un proceso de ejecución de silencio administrativo. Se concluye que los autos impugnados no son objeto de la acción extraordinaria de protección.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 26 de julio de 2018, Nelson Fernando López Jácome (“**Nelson López**” o “**accionante**”) presentó una demanda de silencio administrativo en contra de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR (“**EP PETROECUADOR**”).¹
2. El 14 de enero de 2019, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, mediante decisión de

¹ El accionante presentó la demanda con el fin de que se ordene la ejecución del silencio administrativo positivo a su favor. Como antecedentes, el accionante indicó que, el marco del proceso de selección para la contratación del puesto de jefe constitucional, administrativo y civil, el 11 de mayo de 2018 presentó un reclamo administrativo y solicitó al gerente general de EP PETROECUADOR que “se emita el correspondiente nombramiento al cargo para el cual concurs[ó] y gan[ó]”. Agregó que tal petición no tuvo contestación alguna. De forma que, en su demanda, solicitó que se disponga al gerente general de EP Petroecuador que “haga efectivo tales derechos derivados del acto administrativo regular presunto” y que, por consiguiente, se le otorgue el nombramiento de jefe constitucional, administrativo y civil de EP Petroecuador. Asimismo, pidió que se disponga “el pago de las remuneraciones dejadas de percibir más los beneficios de ley y los intereses generados hasta la fecha de cancelación de los pagos”; y, que se remita “la sentencia ejecutoriada a la Contraloría General del Estado para la determinación de las correspondientes responsabilidades civiles (Glosas) a que hubiere lugar, sobre todo para efectos de que opere el derecho de petición en contra de la autoridad negligente mencionada”. El proceso fue signado con el número 17811-2018-01015.

mayoría, declaró la inejecutabilidad de las peticiones de silencio administrativo y ordenó el archivo de la solicitud.² Al respecto, el accionante interpuso un recurso de aclaración.

3. El 30 de enero de 2019, el Tribunal Distrital negó la aclaración solicitada por el accionante.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 27 de febrero de 2019, Nelson López presentó ante la Corte Constitucional una acción extraordinaria de protección en contra de los autos de 14 de enero de 2019 y de 30 de enero de 2019, dictados por el Tribunal Distrital.
5. El 3 de octubre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.³
6. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes quien, de acuerdo con el orden cronológico de causas, avocó conocimiento del caso el 23 de febrero de 2023 y solicitó a los jueces del Tribunal Distrital presentar un informe de descargo.
7. El 1 de marzo de 2023, Mauricio Bayardo Espinosa Brito, en calidad de “Juez de lo Contencioso Administrativo con Sede en Quito, que emitió el voto de mayoría en la causa 17811-2018-01015, actualmente en funciones de Conjuez Temporal de la Sala de lo

² El Tribunal Distrital, mediante auto de mayoría, verificó la indebida acumulación de pretensiones y determinó que

no puede dejar de observarse que las referidas pretensiones no pueden sustanciarse en un mismo procedimiento, pues si bien la pretensión inicial enderezada por el solicitante respecto de que se declare que ha operado el silencio administrativo a su favor para que se le otorgue el nombramiento de Jefe constitucional Administrativo y Civil, la misma se halla sujeta al trámite especial previsto en el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo y al artículo 370-A del Código Orgánico General de Procesos; no es menos cierto que las pretensiones para que se ordene 'el pago de remuneraciones dejadas de percibir, más beneficios de ley más interés' y la de que 'se remita a la Contraloría para efecto que de repetición contra la autoridad negligente', constituyen pretensiones ajenas a una ejecución de silencio administrativo, pues no existe título de ejecución alguno que justifique dicho procedimiento de ejecución y consecuentemente las mismas no pueden ser sustanciadas en este procedimiento y resultan ajenas al procedimiento de ejecución, en todo caso, este tipo de pretensiones no sustentadas en un título de ejecución se deben ventilar bajo el procedimiento ordinario y mediante una acción subjetiva o de plena jurisdicción, y no por la vía de ejecución como indebidamente lo ha hecho el actor.

³ El Tribunal de Sala de Admisión que admitió a trámite la causa 594-19-EP estuvo conformado por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, el juez constitucional Alí Lozada Prado y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia” presentó un informe de descargo.

8. El 2 de marzo de 2023, los actuales jueces del Tribunal Distrital presentaron un informe de descargo.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. El accionante alega que el Tribunal Distrital vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, de defensa, de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes, de presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra, y de motivación.⁴
11. Sobre la posible vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías determinadas en el numeral 7 literales a, b, c y h del artículo 76 de la CRE y a la seguridad jurídica, el accionante manifiesta que el Tribunal Distrital, en el auto de 14 de enero de 2019, decidió “declarar la inejecutabilidad de las peticiones de silencio administrativo reclamadas, por haber existido indebida acumulación de pretensiones, excepción que [...] nunca fue alegada por los demandados”.
12. Agrega que el auto de 14 de enero de 2019 vulnera tales derechos por cuanto “los demandados plantearon su excepción previa prevista en el Art. 153 numeral 4 del COGEP

⁴ CRE, artículos 75, 82, 76 numerales 1 y 7 literales a, b, c, h y l, respectivamente.

únicamente por el error en la forma de proponer la demanda y la inadecuación del procedimiento, más no sobre la acumulación de pretensiones”.

13. Respecto a la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, el accionante arguye que “no puede [sic] resolverse excepciones previas por la naturaleza de la solicitud de ejecución de silencio administrativo, pues su procedimiento se encuentra regido por el Libro V del Código Orgánico General de Procesos”.
14. Añade que si no existe una norma que permita resolver las excepciones previas, el Tribunal no debió “emitir una decisión amparada en la existencia de indebida acumulación de pretensiones y menos debie[ron] resolver sobre una excepción previa que nunca fue planteada por los demandados, por lo tanto los señores jueces cambiaron arbitrariamente las ‘reglas de juego’ en el presente proceso de ejecución de silencio administrativo”.
15. Sobre la posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, el accionante manifiesta que nunca se le notificó “el argumento de indebida acumulación de pretensiones argumentado por los jueces [...], lo que me ha impedido contar con los referidos medios para preparar mi defensa”.
16. Respecto a la alegada vulneración del derecho al debido proceso en las garantías reconocidas en el numeral 7 literales c y h del artículo 76 de la CRE, el accionante señala que “en ninguna parte del proceso consta que los demandados hayan presentado como excepción previa la indebida acumulación de pretensiones, es por ello que nunca se [le] dio la oportunidad de presentar argumentos, pruebas o contradecir lo afirmado por los demandados respecto de esta excepción”.
17. El accionante indica que la actuación del Tribunal Distrital vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa por cuanto “genera una total indefensión y desigualdad, puesto que no se [le] ha dado las mismas oportunidades que a todas las personas que acuden a un procedimiento de ejecución de silencio administrativo, es decir, se [le] privó de conocer la excepción de indebida acumulación de pretensiones”.
18. Asimismo, el accionante determina que el Tribunal Distrital vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes toda vez que los jueces estaban obligados a actuar conforme a las garantías del artículo 76 numeral 1 literales a, b, c y h de la CRE.

19. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el accionante alega que el auto de 14 de enero de 2019 no cumple con el parámetro de la razonabilidad debido a que “no se enuncian las fuentes normativas ni principios constitucionales, con los cuales los jueces [...] estaban facultados para conocer y resolver una excepción previa de indebida acumulación de pretensiones que no fue planteada”. Añade que, por tal razón, el auto de 14 de enero de 2019 tampoco cumple con el parámetro de lógica y comprensibilidad.
20. Respecto del auto de 30 de enero de 2019, el accionante señala que se resolvió de forma ambigua y sin motivación lo solicitado en escrito de 17 de enero de 2019.
21. El accionante señala que los autos impugnados “se limitan a aplicar las reglas constantes en las normas infra constitucionales, dejando de lado los principios universales de aplicación de los derechos constitucionales. Es decir que omitieron su obligación de interpretar la norma de la manera que más se ajuste a la Constitución”, conforme el artículo 427 de la CRE.
22. Finalmente, el accionante pretende que esta Corte declare la vulneración de los derechos constitucionales y, como medida de reparación, deje sin efecto el auto de 14 de enero de 2019.

3.2. Posición de la parte accionada

23. El entonces juez del Tribunal Distrital, Mauricio Bayardo Espinosa Brito, en el informe, señala que el auto de 14 de enero de 2019 se encuentra motivado, que no existe vulneración de derechos constitucionales y que la actuación de los jueces se sujetó al cumplimiento del ordenamiento constitucional y procesal vigente. Agrega que el accionante:

[...] en lugar de presentar una acción extraordinaria de protección para persistir en su error procesal grave, aspirando a que la Corte Constitucional afecte una norma procesal clara, pública y que da seguridad jurídica, lo único que le correspondía era proponer nuevamente la solicitud de ejecución en forma sujeta al ordenamiento procesal, máxime si la ejecución de silencio administrativo de conformidad con el Art. 306 numeral 3 del COGEP, el peticionario tiene 5 años para proponer su solicitud, ya que no se trata de la impugnación de un acto administrativo notificado, única situación en la cual el tiempo para interponer la acción se reduce a noventa días término.

24. Así también, indica que:

[...] el accionante ante su error en correcto emplazamiento de su solicitud de ejecución, muy bien podía volver a iniciarla, pues los jueces que emitimos la decisión de declarar la inejecutabilidad en momento alguno emitimos pronunciamiento de fondo, muy al contrario establecimos en forma clara y concreta que existía una invalidez procesal que impedía el pronunciamiento de fondo, por el abuso procesal cometido por el solicitante [...], quien en forma ajena a la limitación establecida en el numeral 3 del Art. 145 del COGEP, es decir contraviniendo norma procesal expresa que proscribía acumular indebidamente pretensiones, incorporó en su solicitud de ejecución de silencio administrativo pretensiones que no fueron requeridas a la autoridad pública, y que por lo tanto carecían de título de ejecución, en un proceso que requería éstas para su válida implantación.

25. Finalmente, solicita a esta Corte que se rechace la acción extraordinaria de protección, por cuanto “en momento alguno se ha decidido sobre el fondo del asunto, y se pretende inducir a la Corte Constitucional, a un pronunciamiento respecto de un tema que bien el accionante podría emplazar nuevamente en la vía correcta”.

26. Los actuales jueces del Tribunal Distrital, en su informe, realizan un recuento de los antecedentes del proceso de origen. Además, indican que la jueza Ximena Velastegui Ayala emitió un voto salvado que no es materia de litigio de la acción extraordinaria de protección y, por tanto, nada tiene que informar al respecto.

27. Asimismo, manifestaron que “[l]os jueces doctores Fredy Fernando Gordón Ormaza, y Dr. Henry Paúl Aguayza Rubio, firman el presente informe por obligación legal, puesto que no han intervenido en la emisión del auto interlocutorio de fecha 14 de enero de 2019”.

4. Consideraciones previas

28. La Corte Constitucional, en la sentencia 037-16-SEP-CC, determinó la denominada regla de la preclusión, en virtud de la cual, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar una sentencia sin que pueda volver a realizar un análisis del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad.

29. Sin embargo, este Organismo, en la sentencia 154-12-EP/19, estableció una excepción a tal regla. Esta excepción permite que la Corte pueda verificar, incluso al momento de

resolución del caso, que la decisión impugnada sea objeto de la acción extraordinaria de protección.⁵

30. De manera que, de forma previa a establecer un pronunciamiento de fondo, corresponde analizar y determinar si los autos impugnados son objeto de esta acción, mediante la resolución del siguiente problema jurídico:

¿Los autos de 14 enero de 2019 y 30 de enero de 2019 dictados por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha son decisiones objeto de la acción extraordinaria de protección?

31. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias o autos definitivos que hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución. A este respecto, la Corte, a través de su jurisprudencia, ha conceptualizado la forma para identificar un auto definitivo:

[S]i 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.⁶

32. Las decisiones impugnadas (ver párrafo 4 *supra*) no son autos definitivos. Esto por cuanto en el presente caso no se resolvió el fondo de las pretensiones, sino que se dispuso el archivo del proceso, en palabras de la autoridad judicial accionada, por la indebida acumulación de pretensiones por parte del accionante, mismas que, a criterio del Tribunal Distrital, se someterían a procedimientos distintos. En esta línea, la Corte tampoco advierte que el archivo de la demanda por una indebida acumulación de pretensiones impedía que las mismas puedan ser conocidas en otro juicio.

33. En otro punto, esta Corte no identifica que los autos impugnados generen un gravamen irreparable, por cuanto en el caso específico se dispuso el archivo del proceso al

⁵ CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52.

⁶ CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párrs. 44 y 45; sentencia 1534-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 12; sentencia 151-17-EP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 25; sentencia 1765-17-EP/22, 19 de diciembre de 2022, párr. 30.

verificarse la indebida acumulación de pretensiones que, como se señaló en el párrafo 32 *supra*, a juicio del Tribunal Distrital, se sustanciarían en distintos procedimientos.


- 34.** Por lo antes mencionado, los autos impugnados no son objeto de la acción extraordinaria de protección. En consecuencia, la Corte Constitucional no se pronunciará sobre el fondo de la acción y rechaza la demanda por improcedente.

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* por improcedente la acción extraordinaria de protección 594-19-EP.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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 Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 27 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 594-19-EP/23

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), y a pesar de encontrarme de acuerdo con la sentencia de mayoría, formulo respetuosamente el siguiente voto concurrente de la sentencia 594-19-EP.
2. Nelson Fernando López Jácome presentó una demanda de silencio administrativo en contra de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR, en el juicio 17811-2018-01015 mismo que fue sustanciado por el Tribunal Distrital 1 de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito. El actor pidió dentro de su pretensión que se ejecute el silencio administrativo positivo a su favor, respecto del reclamo administrativo presentado el 11 de mayo del 2018,¹ a razón del concurso de méritos en el que, según alega el accionante, fue el ganador y en consecuencia, solicita bajo el efecto positivo del silencio administrativo se le otorgue el nombramiento como jefe constitucional administrativo y civil de la EP PETROECUADOR. Además, solicitó el pago de las remuneraciones dejadas de percibir más los beneficios de ley y los intereses generados hasta la fecha; y, que la Contraloría General del Estado determine las responsabilidades civiles a que hubiere lugar.²
3. En consideración de lo anterior, el Tribunal Distrital, mediante auto de mayoría, determinó que en la causa existe una indebida acumulación de pretensiones, ya que el silencio administrativo alegado por el actor se sujeta al trámite especial previsto en el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo y al artículo 370-A del Código Orgánico General de Procesos; mientras que, las otra pretensiones de su demanda, se deben ventilar bajo el procedimiento ordinario, mediante una acción subjetiva o de plena jurisdicción, y no por la vía de ejecución como indebidamente lo ha hecho el actor.³ Inconforme con la decisión, el accionante presentó recurso de ampliación, el mismo que fue negado mediante auto.⁴

¹ Foja 45 del expediente de instancia.

² Demanda de silencio administrativo. Fojas 31 a 40 del expediente de instancia.

³ Auto de fecha 14 de enero de 2019 que declara inejecutable el procedimiento administrativo y ordena el archivo. Fojas 251 a 253 del expediente de instancia.

⁴ Auto de fecha 30 de enero de 2019 que niega el recurso de ampliación. Foja 265 del expediente de instancia.

4. El 27 de febrero de 2019, el accionante presentó ante la Corte Constitucional una acción extraordinaria de protección en contra de las decisiones mencionadas en párrafo que antecede (autos de 14 de enero de 2019 y de 30 de enero de 2019), dictados por el Tribunal Distrital. En lo principal, el accionante alega la vulneración de sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la defensa, motivación y seguridad jurídica. La Corte Constitucional, en Sala de Admisión de 03 de octubre de 2019, admitió la causa a trámite.

5. La sentencia de mayoría, al resolver la causa planteada, decide rechazar la acción propuesta, justificándose en el hecho de que la misma no se adecuaría al objeto de esta garantía jurisdiccional. Con base en esto, el voto de mayoría argumentó:

32. Las decisiones impugnadas (...) no son autos definitivos. *Esto por cuanto en el presente caso no se resolvió el fondo de las pretensiones, sino que se dispuso el archivo del proceso, en palabras de la autoridad judicial accionada, por la indebida acumulación de pretensiones por parte del accionante, mismas que, a criterio del Tribunal Distrital, se someterían a procedimientos distintos. En esta línea, la Corte tampoco advierte que el archivo de la demanda por una indebida acumulación de pretensiones impedía que las mismas puedan ser conocidas en otro juicio.*

6. Es decir, desde la perspectiva del voto de mayoría un auto de archivo adoptado por una eventual errónea acumulación de pretensiones no sería definitivo, en la medida de que no obstaculizaría que tales pretensiones sean tratadas en un nuevo proceso jurisdiccional.

7. Empero, la suscrita jueza constitucional advierte que, si bien por regla general un auto de este tipo no es definitivo; la sentencia aprobada debió tener en cuenta que, para el ámbito específico de los juicios contenciosos administrativos, al existir un tiempo reducido para el planteamiento de acciones de esta naturaleza; existía la probabilidad de que en la actualidad, las acciones a disposición del accionante podrían encontrarse caducadas; lo cual podría implicar un impedimento para que las pretensiones de éste puedan volver a ser discutidas y resueltas en sede judicial.

8. Con base en aquello, toda vez que el voto de mayoría omitió efectuar el análisis indicado en el párrafo precedente, de manera respetuosa la jueza constitucional suscrita presenta este voto concurrente.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 594-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 10 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 09:56; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 594-19-EP/23

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respecto al voto de mayoría 594-19-EP/23, estimo necesario realizar las siguientes consideraciones adicionales:
2. El Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, rechazó por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada por Nelson López, al verificarse la aplicación a la excepción a la regla de la preclusión por el requisito de falta de objeto; por cuanto, las decisiones impugnadas -auto de inejecutabilidad del silencio administrativo y archivo de 14 de enero de 2019, y auto de negativa de aclaración de 30 de enero 2019- no eran autos definitivos.
3. Si bien concuerdo con la decisión y la aplicación de la excepción a la regla de preclusión, no estoy de acuerdo con la excepción de dicha regla aplicada al caso. En lugar de aplicar la excepción a la regla de la preclusión por falta de objeto, porque “los autos no eran definitivos”, lo correcto era aplicar aquella regla por *falta de agotamiento de recursos*; puesto que el accionante, antes de presentar la acción extraordinaria de protección, contaba con un recurso procesal idóneo (casación) para deducir sus pretensiones; sin embargo, el accionante no lo agotó.
4. La Constitución en su artículo 94, en concordancia con el artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) establecen que la acción extraordinaria de protección tiene como requisito que se hayan agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios respecto de la decisión que se impugna, “salvo que sean ineficaces o inadecuados o que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado”.
5. En relación con lo mencionado, la Corte Constitucional estableció una excepción a la regla de la preclusión, lo que implica que la Corte puede, incluso en fase de sustanciación, verificar que se hayan agotado todos los recursos idóneos. Así, esta Corte señaló:

[...] si 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. Sin perjuicio

de lo mencionado, se reitera que en el supuesto de gravamen irreparable establecido en la sentencia 154-12-EP/19, la Corte puede entrar a conocer la acción extraordinaria de protección que no cumpla con el referido requisito”.

6. Por otro lado, el Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”), en su artículo 88, establece la existencia de dos tipos de providencias: (i) interlocutorios y de (ii) sustanciación. (i) El auto interlocutorio es la providencia que resuelve cuestiones procesales que, no siendo materia de la sentencia, pueden afectar los derechos de las partes o la validez del procedimiento. En cambio, (ii) el auto de sustanciación es la providencia de trámite para la prosecución de la causa.
7. Considero que el auto de inejecutabilidad del silencio administrativo y el archivo del proceso de 14 de enero de 2019 son autos interlocutorios, porque revolvieron cuestiones procesales y pudieron haber afectado derechos del accionante. Puesto que, al accionante no se le otorgó el nombramiento de “jefe constitucional, administrativo y civil de EP Petroecuador”, tampoco el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, ni los beneficios de ley, menos los intereses generados.
8. Además, la decisión impugnada afectó la validez del procedimiento, ya que el Tribunal Distrital verificó la indebida acumulación de pretensiones del accionante y determinó que “no puede dejar de observarse que las referidas pretensiones no pueden sustanciarse en un mismo procedimiento”. En consecuencia, ordenó el archivo de la causa.
9. Finalmente, el COGEP, en su artículo 256, establece que los autos interlocutorios son susceptibles de recurso (apelación). En ese sentido, el auto de inejecutabilidad del silencio administrativo y el archivo del proceso, al ser del tipo de auto interlocutorio -como ya lo expuse en el párrafo anterior- sí era susceptible de recursos procesales, (no específicamente de recurso de apelación) puesto que en los procesos contenciosos administrativos y tributarios el recurso de apelación es inexistente. Sin embargo, el COGEP prevé que sobre un auto interlocutorio en jurisdicción contencioso administrativa son recurribles mediante recurso de casación.¹ En consecuencia, sobre el auto de inejecutabilidad del silencio administrativo y el archivo del proceso de 14 de enero de 2019 sí existía un mecanismo para recurrir.

¹ COGEP, artículo 266.- Procedencia:

El recurso de casación procederá contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento dictados por las Cortes Provinciales de Justicia y por los Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo.

Igualmente procederá respecto de las providencias expedidas por dichas cortes o tribunales en la fase de ejecución de las sentencias dictadas en procesos de conocimiento, si tales providencias resuelven puntos esenciales no controvertidos en el proceso ni decididos en el fallo o contradicen lo ejecutoriado.

10. En el caso concreto, el accionante no agotó el recurso procesal idóneo (casación) por su propia negligencia, tampoco explicó qué le habría impedido agotar el recurso de casación. Asimismo, el accionante no expresó las razones por las que podría existir un gravamen irreparable en la decisión impugnada.
11. En consecuencia, el accionante presentó una demanda de acción extraordinaria de protección que incumple lo prescrito en el artículo 94 de la Constitución y el artículo 61, número 3, de la LOGJCC, esto es, la falta de agotamiento de recursos procesales, previo a la presentación de la acción extraordinaria de protección.
12. Por lo expuesto, la demanda debió ser rechazada por improcedente al no haberse cumplido con el requisito de falta de agotamiento de recursos.

RICHARD
OMAR ORTIZ
ORTIZ

Firmado digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.10.23 12:02:47 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 594-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 10 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 17:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 594-19-EP/23

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. En sesión del Pleno del día 27 de septiembre de 2023, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia 594-19-EP/23, en la que se rechazó por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada por Nelson Fernando López Jácome (“**accionante**”) en contra de los autos de 14 de enero de 2019 (auto que declara la inejecutabilidad de silencio administrativo) y de 30 de enero de 2019 (auto que niega el recurso de aclaración), dictados por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**Tribunal distrital**”), en razón de que dichos autos no serían objeto de una acción extraordinaria de protección. Discrepo del criterio de mayoría por las razones que paso a exponer a continuación y, al amparo del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulo respetuosamente el siguiente voto concurrente.
2. En el presente voto concurrente sostendré que los autos impugnados, en el caso concreto, sí son susceptibles de ser impugnados a través de una acción extraordinaria de protección, en función de que resuelven la inejecutabilidad del silencio administrativo porque hubo una indebida acumulación de pretensiones, lo que da cuenta que no se podría iniciar un juicio con similares pretensiones. Tampoco se puede interponer recurso de casación porque la decisión judicial no proviene de un proceso de conocimiento. Además, existe la posibilidad de que otras acciones hayan caducado, por tanto, la decisión tiene efecto definitivo. En tal virtud, disiento con las razones consignadas en el voto de mayoría para rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección y considero que el caso requería un pronunciamiento de fondo para ser desestimado.
3. En la decisión de mayoría se señaló que los autos impugnados no son objeto de una acción extraordinaria de protección porque (i) provienen de un proceso de ejecución, (ii) no ponen fin al proceso porque no resolvió el fondo de las pretensiones, y, (iii) no existe gravamen irreparable porque la inejecutabilidad del silencio administrativo se dictó en razón de una indebida acumulación de pretensiones, las cuales pueden ser conocidas en otro juicio.
4. Mi discrepancia recae sobre los puntos (i) y (ii), a efecto de determinar cuándo un auto es objeto de una acción extraordinaria de protección. La Corte ha señalado que este es

definitivo si pone fin al proceso del que emana,¹ característica que se extiende a los autos que, aún sin pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impiden que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso.

5. En el caso concreto, el auto de 14 de enero de 2019 es definitivo porque impidió la prosecución de la ejecución del acto administrativo presunto por haberlo declarado inejecutable, es decir, porque se declaró que el título de ejecución no contiene una obligación exigible.²
6. Asimismo, se ha de considerar que en numerosos autos emitidos por los conjuces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se ha señalado que las decisiones judiciales provenientes de la ejecución de silencio administrativo no son objeto del recurso extraordinario de casación. Ello, porque no proceden de procesos de conocimiento que es un requisito para la admisibilidad de los recursos de casación, lo que da cuenta del carácter definitivo de estas decisiones.
7. Finalmente, dado que los jueces del Tribunal Distrital resolvieron que hubo una indebida acumulación de pretensiones no se podría iniciar un juicio con unas similares, porque justamente plantearlas en la forma en la que se las presentó provocó el vicio que sustentó la inejecutabilidad del silencio administrativo, además de que existe la posibilidad de que otras acciones hayan caducado.
8. Por lo expuesto, considero que en la sentencia de mayoría se debió proceder al análisis de fondo de la garantía, sin recurrir a la excepción a la regla de preclusión, porque el auto de 14 de enero de 2019 es de aquellos que ponen fin al proceso, en la forma que ha quedado expuesta, y, de ser el caso, desestimar la acción en méritos de los cargos planteados por el accionante.



Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 44

² Tómese en cuenta que la ejecutabilidad del silencio administrativo no solo está circunscrita al paso del tiempo y la inactividad de la administración pública frente a una petición, solicitud o reclamo presentado por un administrado, sino también al cumplimiento de requisitos formales y materiales respecto a la petición de la que resultó el silencio, y a la legitimidad y regularidad del acto administrativo presunto.

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 594-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 16:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

059419EP-60278

**Caso Nro. 0594-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que antecede fue suscrito el día martes treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés por juez/a constitucional, JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ; y el día martes diecisiete de octubre de dos mil veintitrés por juez/a constitucional, ALI VICENTE LOZADA PRADO; y el día lunes veintitrés de octubre de dos mil veintitrés por juez/a constitucional, RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ; y el día miércoles dieciocho de octubre de dos mil veintitrés por juez/a constitucional, HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ, 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 1256-19-EP/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 27 de septiembre de 2023

CASO 1256-19-EP

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

SENTENCIA 1256-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en contra de la sentencia de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, emitida y notificada el 20 de febrero de 2019. En ella se declaró la vulneración de derechos constitucionales de un grupo de aspirantes a vigilantes e inspectores aduaneros. Se concluye que la sentencia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al declarar, en bloque, la vulneración de derechos que no fueron objeto de análisis suficiente en la sentencia.

1. Antecedentes

1. Mayra Leticia Narváez Castro, por sus propios derechos y en calidad de procuradora común de aspirantes¹ a vigilantes e inspectores del Cuerpo de Vigilancia Aduanera, presentó acción de protección en contra del director del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“**SENAE**”); la Unidad de Vigilancia Aduanera de dicha entidad; y, del Centro de Formación de Vigilantes Aduaneros, alegando vulneración de sus derechos constitucionales al trabajo, al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, y a la seguridad jurídica, por no permitir su ingreso a trabajar en el SENAE en calidad de vigilantes e inspectores aduaneros, a pesar de haber concluido el curso de formación, el mismo que habría sido convocado mediante Resolución SENAE-SENAE-2017-0204-RE de 07 de marzo de 2017, emitida por el director general del SENAE. El proceso recayó en conocimiento de la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el cantón de Ibarra (“**Unidad Judicial**”) y fue signado con el número 10203-2018-01595.²

¹ Adjunto a esta sentencia, se incorpora un detalle de los nombres de los accionantes (ANEXO 1).

² De acuerdo con los aspirantes a vigilantes e inspectores aduaneros, los hechos que motivaron la demanda fueron los siguientes:

[U]n total de 280 aspirantes ingresa[ron] al Centro de Formación Aduanera para permanecer durante un año en adiestramiento continuo y capacitación intensiva [...] culminaron con éxito todos los requisitos establecidos por el Centro de Formación, pero [...] se dispuso a todos los aspirantes realizar las prácticas en las Direcciones zonales de Vigilancia Aduanera en los diferentes Distritos del país. [...] Luego de ello se comenzó a desmoronar nuestro sueño, ya que una vez terminadas las practicas, el 31 de mayo del 2018, enviaron a todos los aspirantes de

2. Mediante sentencia de 04 de octubre de 2018, la jueza de la Unidad Judicial resolvió inadmitir la acción de protección deducida, puesto que:

[...] pretender que a título de acción de protección y sin el cumplimiento de las normas establecidas para el ingreso de los aspirantes [...] se permita el ingreso a trabajar en calidad de vigilantes aduaneros [...] sería atentar contra la seguridad jurídica. [...] las demás pretensiones de los legitimados activos carecen de sustento al no existir norma constitucional violada.

3. La parte accionante interpuso recurso de apelación, mismo que fue sustanciado por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (“**Sala Provincial**”). En sentencia de 20 de febrero de 2019, dictada y notificada el mismo día, la Sala resolvió revocar la sentencia de primera instancia y aceptar la acción de protección, considerando que:

[...] el Servicio de Aduana del Ecuador al haber convocado a ciudadanos para formar parte de la Institución, implica la responsabilidad que tienen ante la colectividad de cumplir con los ofrecimientos realizados a 273 aspirantes [...] las autoridades que estaban al frente del proceso, debieron prever todos los recursos necesarios [...].

4. Así, declaró la vulneración de derechos constitucionales y condenó a la parte demandada a "que no se realice un nuevo concurso de formación para el ingreso de aspirantes a vigilantes e inspectores aduaneros, hasta que se haya ubicado a todos quienes formen parte del banco de elegibles". Ambas partes presentaron recurso de aclaración y ampliación de la sentencia dictada el 20 de febrero de 2019, cuya resolución se notificó en auto de 12 de marzo de 2019.³

5. El 09 de abril de 2019, María Alejandra Muñoz Seminario, en calidad de directora general del SENA E (“**entidad accionante**”), propuso acción extraordinaria de

vacaciones por la finalización del curso [...] Una vez terminadas "las vacaciones" simplemente no nos recibieron en el Centro de Formación

³ En dicho auto, la Sala Provincial señaló que:

[...] de la sentencia se puede establecer que a ningún momento se ha declarado vulnerado el derecho al trabajo por tanto la petición es improcedente. [...] lo analizado comprende al incumplimiento de la fase contemplada en el Art. 13 del Reglamento que regula el ingreso de los Aspirantes a la Unidad de Vigilancia Aduanera [“Reglamento de Aspirantes”].

[...] En relación con el pedido de ampliación de la resolución solicitada por la accionante Mayra Leticia Narvárez Castro, en el punto solicitado en la demanda y que no ha sido resuelto en sentencia que guarda relación con la cancelación de sueldos no percibidos hasta el momento de su incorporación a trabajar como vigilante e inspector del cuerpo de vigilancia aduanera del SENA E, para criterio de este Tribunal lo pedido no corresponde en virtud de que los señores aspirantes a vigilantes e inspectores aún no han sido declarados servidores, por lo tanto no cabe que se paguen sueldos si aún no se han cumplido las fases establecidas en el Reglamento por el cual fueron convocados.

protección, impugnando la sentencia de 20 de febrero de 2019, así como el auto del 12 de marzo de 2019, emitidos por la Sala Provincial.

6. El 22 de octubre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.⁴ La jueza sustanciadora, en cumplimiento del orden cronológico, mediante providencia de 02 de agosto de 2023, avocó conocimiento del caso, requirió a los jueces de la Sala Provincial que remitan un informe motivado en el término de cinco días, convocó a audiencia telemática y pública para el 25 de agosto de 2023,⁵ y dispuso su notificación a los involucrados.

2. Competencia

7. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); y, artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal 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. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

8. En su demanda, la entidad accionante alega que las decisiones impugnadas vulneran sus derechos constitucionales al debido proceso en sus garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, y de la motivación; a la defensa; a la tutela judicial efectiva; y, a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 76, numerales 1 y 7, literales a) y l); 75; y, 82 de la Constitución de la República, respectivamente.
9. En primer lugar, la entidad accionante expone los antecedentes del proceso de origen. Indica que, de acuerdo con la Contraloría General del Estado, el SENA no contó con toda la documentación de respaldo para llevar adelante el proceso de admisión, ni con las asignaciones presupuestarias para contratar a los aspirantes que aprobaron el curso para ser vigilantes e inspectores aduaneros. Por último, indica que no se contó con un informe que justifique la necesidad de contratar a los aspirantes.

⁴ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez y Daniela Salazar Marín.

⁵ La audiencia se instaló sin que las partes procesales se hayan presentado. Por dicho motivo, aun cuando se otorgó a las partes la oportunidad de ser escuchados, no fue posible considerar sus argumentos orales.

10. Para fundamentar el cargo sobre la inobservancia de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, alega que los jueces provinciales “han desatendido el cumplimiento del artículo 40 numeral 3 y artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC, al existir Acciones [sic] en el procedimiento contencioso administrativo”. Así también, sostiene que se han inobservado los artículos 24 y 94 de la LOGJCC por cuanto se habría incumplido los términos establecidos en tal disposición respecto a la fijación de la audiencia, para la práctica de la prueba y para la emisión de la sentencia, y por una presunta resolución extemporánea de los recursos de aclaración y ampliación.
11. La entidad accionante agrega que no contó con el tiempo y medios adecuados para ejercer su derecho a la defensa, pues a pesar de que solicitó al Tribunal copia del audio de la audiencia, ésta no fue proporcionada; además, afirma que, durante el proceso, no se corrió traslado en legal y debida forma de las pruebas y escritos presentados por los accionantes.
12. Para fundamentar la alegada inobservancia de la garantía de la motivación, señala que en la sentencia impugnada existen inconsistencias en la determinación de los hechos que fueron subsumidos a una presunta vulneración al derecho a una vida digna. Pues, utilizó “el análisis del presupuesto no otorgado a la institución por parte del Ministerio de Finanzas [...]” y se refirió a un “presunto envío a vacaciones a los aspirantes, sin prueba aportada en el proceso, descontextualizando y peor aun desnaturalizando la acción de protección interpuesta”.
13. Asimismo, para sustentar la presunta vulneración a la seguridad jurídica, cita un fragmento de la sentencia impugnada,⁶ y expone que:

[...] en la sentencia señala que se ha incumplido la Segunda parte del Art. 13 y del Art. 14, sin embargo, esta afirmación es una contradicción en sí misma, debido a que el art. 13 establece un procedimiento previo a la aplicación del art. 14 del Reglamento que Regula el Ingreso de los Aspirantes a la Unidad de Vigilancia Aduanera.

14. En la misma línea, alega que el artículo 13 del referido Reglamento de Aspirantes establece un procedimiento previo al ingreso al servicio público y que por norma de especialidad debe aplicarse el Código Orgánico Administrativo; no obstante, la decisión impugnada determina que se ha incumplido este artículo, el cual impone el procedimiento de declaratoria de idoneidad, “es decir ratifica la teoría jurídica del SENAE, es decir, es una competencia autónoma del SENAE”. Al respecto, menciona

⁶ El fragmento citado es el siguiente: lo que se significa que se está cumpliendo con lo establecido en la primera parte del Art. 13 del Reglamento, mas no en la segunda parte que señala que el aspirante será declarado idóneo vía resolución del Director General, consecuentemente tampoco se ha dado cumplimiento al Art. 14 que señala: 'Ingreso como servidor público (...)'"

que la norma no establece término alguno para dicha declaración, lo que a criterio de la entidad accionante se encuentra regulado en la Resolución SENAE-SENAE-2018-0185-RE, que establece el procedimiento de declaración de idoneidad de los aspirantes a funcionarios del cuerpo de vigilancia e inspección aduanera.

15. Por ello, afirma que “de una manera contradictoria e ilegal la sentencia recurrida (...) establece que la aduana ha incumplido el artículo 13, al no haber ingresado al servicio público a los aspirantes”.
16. Señala que, a pesar de que en la sentencia no se declaró la vulneración del derecho al empleo, trabajo y educación, en el numeral noveno se ordenó a la directora general del SENAE presentar disculpas públicas por la vulneración de dichos derechos, tornándose la sentencia en obscura y presentando discrepancias en ella.
17. Agrega que en la sentencia se ordenó integrar a los accionantes a un banco de elegibles, “menoscabando la normativa respecto del debido proceso en el sistema de concurso de méritos y oposición del sector público; representando una vulneración al principio de igualdad y seguridad jurídica; además de abrogación de funciones”; cuestión que, además, conllevaría una limitación a la facultad nominadora del SENAE.
18. Adicionalmente, menciona que los jueces accionados pretenden que a través de una sentencia dictada contra norma expresa:

[...] se integre un personal sin considerar todo el proceso administrativo y financiero que eso implica, el cual debe realizarse antes de integrar a los postulantes. Y más aún, debía cerciorarse primero que era posible realizar dicha contratación. Situación que como se demostró con el Informe de Contraloría, no fue realizada conforme a derecho. Violando así el derecho a la seguridad jurídica, omitiendo lo dispuesto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas”.

19. Para fundamentar la alegada vulneración a la tutela judicial efectiva, plantea que por la falta de motivación se ha menoscabado el derecho a recibir una decisión fundamentada en derecho. Señala que la falta de motivación deja abierta la posibilidad de potenciales arbitrariedades por parte de los jueces.
20. A fin de justificar la relevancia constitucional del caso, la entidad accionante señala que se vulneran sus derechos:

[...] al obligar a actuar contra norma expresa, esto es gravísimo para el sistema judicial de nuestro país, toda vez que no se está precautelando la seguridad jurídica y por cuanto se está faltando el respeto a las garantías básicas del debido proceso contenidas en la Constitución de la República, por el propio órgano judicial de justicia que ejerce el control

constitucional ordenando por esta vía constitucional que esta autoridad administrativa actué [sic] en contra de norma expresa e incorpore a cientos de servidores públicos para los cuales no existe un presupuesto y que la Contraloría General del Estado determinó que dicho proceso adolece de una serie de falencias, incluso determinando responsabilidades civiles y administrativas.

21. En tal virtud, expone que su pretensión es que se declare la vulneración de los mencionados derechos, se deje sin efecto la sentencia de la Sala Provincial y se ratifique la sentencia de la Unidad Judicial.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

22. Mediante auto de 02 de agosto de 2023, este Organismo requirió a los jueces de la Sala Provincial que remitan un informe motivado respecto de las alegaciones vertidas por el accionante. No obstante, a la fecha no se ha recibido el informe.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

23. 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 Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo debe contener tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica; lo cual debe entenderse como la afirmación del derecho vulnerado (tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad que evidencia la vulneración del derecho (base fáctica) y una justificación que indique el por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (justificación jurídica).⁸
24. En primer lugar, esta Corte ha encontrado que todos los argumentos se dirigen a impugnar exclusivamente la sentencia de 20 de febrero de 2019, motivo por el cual la formulación de problemas jurídicos se ceñirá a los cargos de la entidad accionante.
25. De conformidad con el párrafo 8 *supra*, la entidad accionante alega la vulneración de varios derechos constitucionales. No obstante, la sola afirmación de que se ha vulnerado un derecho no constituye razón suficiente para analizar su presunta vulneración. Así, los problemas jurídicos se formularán exclusivamente respecto de

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16; 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 CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

los argumentos mínimamente completos que se encuentren desarrollados en la demanda.

- 26.** De la revisión de los cargos, se desprende que la entidad accionante no presenta argumentos mínimamente completos para sustentar la alegada vulneración de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. Si bien indica, conforme al párrafo 10 *supra*, que la acción de protección no era procedente por existir la vía contencioso–administrativa para resolver la controversia, no da más razones –ni siquiera implícitas– para apoyar dicha tesis. Es decir, no explica cómo el hecho de que la controversia se resolvió mediante acción de protección habría vulnerado la garantía alegada de forma directa e inmediata. Lo mismo sucede respecto del cargo sobre la inobservancia de los términos establecidos en los artículos 24 y 94 de la LOGJCC. Esta Corte encuentra que se trata de argumentos a los que no se acompaña una justificación jurídica. Por ello, no se formulará problemas jurídicos a partir de estos cargos.
- 27.** Respecto de la supuesta vulneración del derecho a la defensa que consta en el párrafo 11 *supra*, observamos que, de la revisión de la demanda de acción extraordinaria de protección, no se verifica que la entidad accionante exponga alegaciones concretas que constituyan un argumento mínimamente completo que permita a este organismo analizar la presunta afectación de este derecho, ni aun realizando un esfuerzo razonable.⁹
- 28.** Esta Corte observa que la entidad accionante, en el cargo descrito en el párrafo 13 *supra*, cuestiona la correcta interpretación del Reglamento de Aspirantes. Al respecto, aunque de acuerdo con el párrafo 13 *supra* sus argumentos pretenden sustentar la presunta vulneración de la seguridad jurídica, más bien se observa que se plantea un cargo sobre la corrección con la que se aplicó las normas infraconstitucionales consideradas para resolver el caso. Así, esta Corte no podría pronunciarse al respecto sin que ello implique revisar el proceso de origen. Por este motivo, no se formulará un problema jurídico al respecto.
- 29.** En este mismo sentido, respecto de los argumentos recogidos en los párrafos 14 y 15 *supra*, se verifica que la entidad accionante también busca un pronunciamiento sobre la corrección de la aplicación de la ley, en este caso específico, del Reglamento de Aspirantes, y de lo decidido en el proceso de origen. Por ello, al no contener argumentos dirigidos a señalar vulneraciones de derechos constitucionales provocadas por el acto impugnado, a esta Corte no le corresponde plantear un problema jurídico con base en dichas alegaciones.

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

- 30.** Lo mismo acontece con las alegaciones reproducidas en los párrafos 17 y 18 *supra*, mediante las cuales la entidad accionante muestra su inconformidad con que la sentencia no ordenó la realización de un concurso de méritos y oposición, ni habría tomado en cuenta el proceso administrativo y financiero que implica el contratar personal, aspectos sobre los cuales este Organismo no puede pronunciarse, pues su análisis se limita a la afectación de derechos en las decisiones impugnadas. Por ello, esta Corte se abstendrá de formular consideraciones al respecto.
- 31.** Por otro lado, en los cargos descritos en los párrafos 12 y 16 *supra*, se observa que la entidad accionante hace alusión a presuntas inconsistencias en la sentencia y también refiere que a pesar de que no se declaró ciertos derechos como vulnerados, se dispuso medidas de reparación, sin un análisis previo. Además, con un análisis insuficiente, se habría declarado en bloque la vulneración de ciertos derechos. Así también, conforme se desprende del párrafo 19 *supra*, las alegaciones sobre la presunta afectación de la tutela judicial efectiva están encaminadas a cuestionar la motivación de la sentencia. En tal virtud, este Organismo estima pertinente analizar si la sentencia impugnada, al aceptar la acción de protección y declarar la vulneración de derechos constitucionales de los accionantes, lo hizo con una motivación suficiente.
- 32.** En tal virtud, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico:
- 32.1.** ¿Vulneró la sentencia de la Sala Provincial el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en vicios de insuficiencia motivacional?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia de la Sala Provincial el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en vicios de insuficiencia motivacional?

- 33.** El artículo 76, numeral 7, literal 1) de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos:

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

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

[...] 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se

funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

34. Esta Corte ha definido que existen tres tipos básicos de deficiencia motivacional:

[...] (1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos.¹⁰

35. En ese sentido, ha afirmado que una motivación incurre en insuficiencia cuando no cuenta con una fundamentación normativa suficiente ni una fundamentación fáctica suficiente. La fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso.¹¹ Mientras que la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.¹²

36. Además, en materia de garantías jurisdiccionales, esta Corte ha establecido que la tutela de los derechos fundamentales eleva el estándar de suficiencia de la motivación y la resolución debe incluir un análisis de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados.¹³ La Corte consideró que la motivación en materia de garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales con base en la ocurrencia real de los hechos:

[...] los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.¹⁴

37. En virtud de lo expuesto, se pasa a analizar la suficiencia de la motivación en la sentencia impugnada, partiendo del análisis de los cargos de la demanda de acción de protección. Así, los aspirantes a vigilantes e inspectores aduaneros alegaron la violación de sus derechos constitucionales al trabajo, al debido proceso y a la seguridad

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

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 66.1.

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 66.2.

¹³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

¹⁴ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

jurídica. Como pretensión, solicitaron que se declare la vulneración de dichos derechos y se ordene medidas de reparación integral.¹⁵

37.1. Señalan que se habría vulnerado su derecho al trabajo, porque “todos [han] entregado un año entero de [su] vida a una profesión [participando en el curso de formación] con la finalidad de obtener un trabajo digno”.

37.2. De igual modo, alegan que se habría vulnerado el derecho al debido proceso:

[...] al no cumplir lo establecido en los Artículos 13 y 14 del "Reglamento que Regula el Ingreso de los aspirantes a la Unidad de Vigilancia Aduanera" establecido mediante Resolución SENAE-DGN-2012-0292-RE de 19 de septiembre de 2012.- Lo cual es una clara y flagrante violación a nuestro derecho al debido proceso.

37.3. También alegaron la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica, por cuanto:

[...] el Reglamento dispone en sus artículos 13, 14 y 17 que luego de haber aprobado el Curso de Formación se dictará informe favorable por parte del Responsable del Centro de Formación de Vigilancia Aduanera, y, posteriormente el aspirante será declarado idóneo vía resolución del Director General, e inmediatamente ingresará como servidor público del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.

¹⁵ Las medidas solicitadas fueron las siguientes:

Que mediante Resolución el Director General del SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR, declare Idóneos a los inspectores y vigilantes de la promoción que ingresó al curso de formación el día 8 de mayo de 2017 y que fueron declarados aprobados mediante informe favorable emitido por parte del 4 de junio de 2018, memorando número SENAE-UVAQ-2018-2217-M suscrito por el señor José Vinicio Salgado Andrade, Director del Centro de Vigilancia Aduanera, y por tanto se nos incorpore a trabajar de manera inmediata al SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR en calidad de VIGILANTES E INSPECTORES DEL CUERPO DE VIGILANCIA ADUANERA, según corresponda.- Que se nos cancelen las remuneraciones no percibidas desde el mes de junio hasta el momento de la efectiva incorporación como VIGILANTES E INSPECTORES DEL CUERPO DE VIGILANCIA ADUANERA DEL SENAE, SEGÚN CORRESPONDA.- Que se DISPONGAN LAS disculpas públicas o cualquier otra medida de reparación que se crea pertinente y que en algo aliviane el daño del que hemos sido objeto, no solo por parte de los Oficiales, sino de la Aduana a nivel Nacional... [sic] En la audiencia que ha sido convocada por parte de la señora jueza, además de la parte accionante y los accionados, han comparecido en calidad de amicus curiae conforme determina el Art. 12 de la LOGJCC, la Dra. Katerine Andrade Andrade, Delegada Provincial de Imbabura de la Defensoría del Pueblo del Ecuador y abogada María Fernanda Granda Paz; Marcelo Simbaña Villarreal Asambleísta por la provincia de Imbabura y el señor Wilson Alejandro Galeano como representante de la Comisión de Padres de Familia de los 273 aspirantes a Inspectores y Vigilantes del Cuerpo de Vigilancia Aduanera del servicio Nacional de Aduana del Ecuador, quienes han sido admitidos y escuchados.

38. Frente a ello, en el numeral séptimo de la sentencia, la Corte Provincial abordó la presunta vulneración al derecho al trabajo, al debido proceso y a la seguridad jurídica.

38.1. Sobre el derecho al trabajo, la Sala Provincial indica que “mientras no se cumpla con las dos últimas fases [de la declaratoria de idoneidad y la incorporación de los postulantes al SENA], los aspirantes continúan siendo aspirantes” motivo por el cual “no se podría hablar que se ha vulnerado el derecho al trabajo”.

38.2. Sobre la vulneración del debido proceso, indica que “no se dio cumplimiento a todas las fases del procedimiento” contemplado en los arts. 13 y 14 del Reglamento de Aspirantes. En tal virtud, a criterio de la Sala Provincial, “se vulneró el debido proceso”.

38.3. En lo relativo a la seguridad jurídica, la Sala Provincial manifestó que “el cumplimiento de las normas que conllevan [sic] la seguridad jurídica se encuentran garantizados [sic] por medio de otra acción diferente [a la acción de protección]”. En tal virtud, indicó que “respecto de ello no cabe pronunciamiento”.

38.4. Posteriormente, la Sala Provincial invocando el principio *iura novit curia*, señaló lo siguiente:

Conforme se ha manifestado este tribunal considera que los derechos vulnerados según la parte accionante no se han justificado, es decir no existe vulneración de esos derechos, sin embargo, debemos tener en cuenta lo señalado en el Art. 66 de la Constitución de la República que al hablar sobre los derechos de libertad señala: “Se reconoce y garantiza a las personas: (...) 2. El derecho a una vida digna que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios...” [...] sin embargo las autoridades que estaban al frente del proceso, debieron prever todos los recursos necesarios, y actuar conforme a la ley, esto es realizar las gestiones necesarias ante el Ministerio de Finanzas, obtener los recursos necesarios para el ingreso de los señores aspirantes a vigilantes e inspectores aduaneros.

39. Pese a estas consideraciones, en el numeral noveno de la sentencia, la Sala Provincial resolvió:

[...] Declarar que el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE) vulneró los siguientes derechos: Derecho a la Educación [...] derechos de las personas y grupos de atención prioritaria [...] derecho a una vida digna [...] el acceso al empleo en igualdad de condiciones que señala: “Los procesos de selección, contratación y promoción laboral se basaran [sic] en requisitos, habilidades, destrezas, formación, méritos y capacidades.

Se prohíbe el uso de criterios e instrumentos discriminatorios que afecten la privacidad, la dignidad e integridad de las personas." Y el derecho al Buen [sic] vivir, [...] todo esto relacionado con el derecho a la dignidad, al trabajo y producción, al buen vivir.

40. Empero, se debe tomar en cuenta que, en su auto de aclaración y ampliación, la Sala Provincial indicó que “en ningún momento se ha declarado vulnerado el derecho al trabajo”, y fue enfática en señalar que a los aspirantes que formaron parte del proceso no les corresponde ningún pago por lucro cesante, en tanto que nunca ingresaron al servicio público.¹⁶
41. Sin embargo, como se indicó en el párrafo 38 *supra*, la Sala Provincial analizó en detalle la vulneración de tres derechos –al trabajo, al debido proceso y a la seguridad jurídica–, pero declaró como vulnerados a otros que no fueron objeto de análisis suficiente en la sentencia.
42. Con base en estas consideraciones, se verifica que en la sentencia no existió motivación fáctica suficiente ni una explicación de su relación con la declaratoria de que los derechos a la educación, derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, derecho a una vida digna, derecho al acceso al empleo en igualdad de condiciones, y derecho al buen vivir.
43. Como se evidencia en el párrafo 38.4 *supra*, el análisis que la Sala Provincial efectuó sobre este punto no rebasó más de un párrafo. Citó el art. 66, numeral 2, de la CRE y concluyó que el SENA E debía prever los recursos necesarios para el ingreso de los aspirantes a vigilantes e inspectores aduaneros. No obstante, no describió cuáles serían los hechos probados que permitieron arribar a tal conclusión, ni tampoco explicó con suficiencia la relación entre el texto constitucional citado y la afirmación con la que cierra el análisis. Por lo tanto, la motivación de la sentencia es insuficiente desde el punto de vista fáctico (por no contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados) y normativo (por no contener una justificación suficiente de la aplicación de las normas a los hechos del caso).
44. Así las cosas, tenemos que, sin un hilo conductor claro ni una subsunción de los hechos al derecho, declaró la vulneración en bloque de los derechos a la educación, derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, derecho a una vida digna, derecho al acceso al empleo en igualdad de condiciones, y derecho al buen vivir.

¹⁶ Ver nota al pie 3.

45. En resumen, como respuesta al problema jurídico, esta Corte ha encontrado que la Sala Provincial incurrió en el vicio de insuficiencia motivacional. Por lo tanto, se vulneró el derecho de la entidad accionante al debido proceso en la garantía de la motivación.

6. Decisión

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

1. *Aceptar* la acción extraordinaria de protección 1256-19-EP presentada por María Alejandra Muñoz Seminario, en calidad de directora general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.
2. *Declarar* que la sentencia de 20 de febrero de 2019, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, dentro del proceso 10203-2018-01595, transgredió el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
3. *Dejar sin efecto* la sentencia de 20 de febrero de 2019, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura y ordenar que, previo sorteo, una nueva Sala resuelva el recurso de apelación interpuesto por la parte actora del proceso de origen. Sin embargo, esta Corte exhorta a la Sala a la que corresponda la tramitación de la causa, tomar en cuenta los parámetros vertidos en las sentencias constitucionales 2231-22-JP/23 y 410-22-EP/23 a fin de evitar una potencial desnaturalización de la acción de protección.
4. *Realizar* un llamado de atención a la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, por no enviar su informe de descargo ni comparecer ante esta Corte para dar a conocer sus argumentos a este Organismo.
5. *Disponer* la devolución del expediente del proceso al juzgador de origen.
6. Notifíquese, cúmplase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles de 27 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

ANEXO 1**Nombres de los accionantes**

1. MAYRA LETICIA NARVAEZ CASTRO
2. DÁVILA CASTILLO JONATHAN FABRICIO
3. QUISPE MOROCHO ANTHONY RAPHAEL
4. BUSTOS BRAZO JOSUÉ ALEJANDRO
5. ZHINGRE CUENCA BRYAN ANTONIO
6. GONZÁLEZ SIGCHO JUAN CARLOS
7. BELTRÁN HUERA DENNIS ALEXANDER
8. PEÑAFIEL TAIPE DANNY EFRÉN
9. FUENTES CUNGUAN PATRICIO RAFAEL
10. ULLAURI URGILES NELSON ADRIÁN
11. VILLALVA SALAZAR KATERYN MARIBEL
12. AGUIRRE YÉPEZ CRISTHIAN JAVIER
13. ZAMBRANO ROJAS ORLY JOSUÉ
14. HERRERA ARTEAGA STEVEN XAVIER
15. ORTEGA NARANJO ALEX DAVID
16. ANDRADE RAMIREZ DIEGO JOSHUA
17. NEGRETE CERVANTES PEDRO LUIS
18. MORENO CARRANZA JIMMY FERNANDO
19. IBARRA TORRES JOHN MICHAEL
20. GONZABAY ZALDUMBIDE GABRIEL DAVID
21. VELASTEGUI BRAVO OSWALDO ABEL
22. OVIEDO ORTIZ JONATHAN STEEVEN
23. MORENO CANDO SANTIAGO JAVIER
24. MARTÍNEZ FLOREZ EDWIN FABRICIO
25. QUINCHIGUANGO PUMA ALEX FERNANDO
26. CABASCANGO MÉNDEZ WAGNER ESTALIN
27. MAZA OVIEDO CHRISTIAN JAVIER
28. JIMÉNEZ HENRIQUEZ SARA MICHEL
29. GASTIABUR ROMERO MARIA FERNANDA
30. NARVÁEZ CASTRO MAYRA LETICIA
31. CALDERÓN VERDUGO AZUCENA MARGARITA
32. CORAL MINDA BRYAN GUILLERMO
33. GALARZA FUENTES ALEXANDER ISAÍAS
34. VÁSQUEZ REALPE BRIAN ANDRÉS
35. CAMPOVERDE MEDINA JANDRI MAURICIO
36. ORTA MASACHE DARÍO GERMAN

37. VARGAS VERDEZOTO ROMARIO MESÍAS
38. ZAMBRANO FALCONES JEFFERSON ALEXANDER
39. CAMPOVERDE VILELA BRYAN LEANDRO
40. MANTILLA MENDIETA JONATHAN ALFONSO
41. VELÁSQUEZ NARANJO ISAAC GIOVANNI
42. ALMEIDA SANCHEZ LISBETH MARITZA
43. SANCHEZ GUANOLUISA CRISTIAN STALIN
44. MERA LEMA DENNIS ALEXANDER
45. ATI ERAZO BRAYAN FERNANDO
46. DELGADO ULLOA MAICOL ALEXANDER
47. QUEZADA VERDEZOTO JORDY ALEXANDER
48. ORTEGA RAMOS DUVAL FERNANDO
49. LOPEZ HURTADO MARLON FABRICIO
50. MARTÍNEZ MAFLA KEVIN LESLLEYN
51. ARIAS PADILLA CARLO MAGNO
52. ESPINOZA PARRA CINTHYA MISHHELL
53. SANTACRUZ ROSERO DIANA MARICELA
54. SOPALO LANCHIMBA LUIS ISRAEL
55. LOZADA RIVERA JASSON EDMUNDO
56. NARVÁEZ GETIAL ALEXÁNDER FABIÁN
57. PASPUEZAN YUNGA ERVIN XAVIER
58. ANDRADE JATIVA JUAN FRANCISCO
59. PÉREZ CRUZ JOEL LUCIANO
60. CANALES FERNÁNDEZ JEAN PAUL
61. CRIOLLO QUITIAQUEZ LUIS DAVID
62. LEÓN SINALUISA HARLEY ANDRUS
63. TANDAYANO ANGAMARCA JEFFERSON ISAAC
64. LOMAS TACO FREDDY ARGENIS,
65. PUETATE CHICO KEVIN ALEJANDRO
66. TULCANAZA ENRIQUEZ JONATHAN JAVIER
67. ANDRADE SANTOS LARSSON JORDAN
68. GUACHA IBARRA MILLER STALIN
69. CANTUÑA PAZMIÑO ÁNGELO JOSUÉ
70. ZAMBRANO CHINGAL JONATHAN DANIEL
71. ROSERO RIVERA ROMEL RAMIRO
72. ANDINO VALLES CARLA DAYANA
73. CALDERÓN CRUZ SEBASTIÁN ISRAEL
74. LOPEZ CISNEROS FRANK STALIN
75. JURADO BURGOS PAUL ANDRÉS
76. PEÑALOZA CABRERA ANTHONY BRYAN

77. VIZCAÍNO BAYETERO MATÍAS ANTONY
78. LLAGUA BONILLA EDISON JAVIER
79. ORTIZ TUMBACO ICEVIN ARMANDO
80. PONCE GUERRA ROBERTH JAVIER
81. REINOSO LOPEZ JESSICA ELIZABETH
82. GARCÍA INTRIAGO OSCAR DAMIÁN
83. GOYES GUERRERO PAULO ANDRÉS
84. ROBLES CORONEL ANDRÉS EDUARDO
85. EGAS TORRES DANNY ALEXANDER
86. BETANCOURT PEÑAFIEL GUIDO STIVEN
87. ONOFRE MONCAYO YORDY GREGORIO
88. GOMEZ BASTIDAS LUIS HUMBERTO
89. SÁNCHEZ ROGEL JUAN CARLOS
90. QUINTEROS PAZMIÑO MICHAEL PAUL
91. MUÑOZ FLORES CARLOS ANDRÉS
92. BUSTAMANTE CHUQUIZALA HAROLD JOAO
93. ESPINOZA ZURA JONATHAN FABRICIO
94. RUANO CHULDE JOFRE ALEJANDRO
95. HONORES PAUCAR DEYVIS ISRAEL
96. MORALES HARO CARLOS ANDRÉS
97. ALARCÓN PADILLA DAVID FERNANDO
98. ARTEAGA CABRERA ÁNGEL ALEXANDER
99. DE LA TORRE TORRES CHRISTIAN DANIEL
100. LOPEZ DÍAZ JUAN ANDRÉS
101. JACOME VENEGAS DIANA CAROLINA
102. GUAÑA POJOTA HÉCTOR ALEXANDER
103. MORENO PROAÑO PATRICIO MOISÉS
104. CARANQUI GUAMÁN ALEX MAURICIO
105. BURGOS VILLAMAR ANTONIO RIGOBERTO
106. REVELO ARGOTI ROSA MICAELA
107. MORALES BUCHELI KATERINE ROCIO
108. PULUPA CABRERA CRISTIAN PAUL
109. REA FLORES DENNIS MAURICIO
110. JUMBO FIGUEROA HEVER RODNYE
111. LUCERO CUASQUER LADY DAYANA
112. ESPAÑA CUASQUER PEDRO ROBERTO
113. CARRILLO FLORES DIEGO ALEJANDRO
114. CACUANGO MAJI RÓMULO ERNESTO
115. MONTIEL MORENO JHONNY JOSÉ
116. ESCOBAR MORILLO ALDRYN ALIBEY

117. QUIÑONEZ MENA PATRICK NICOLAS
118. ANDRANGO SANCHEZ STALYN ALCIVAR
119. TIXILIMA CEVALLOS ROMO SEBASTIÁN
120. PLAZA GRANDA JOSHUA ANDRE
121. BERNAL VÁSQUEZ JONATHAN ARIEL
122. QUIÑONEZ PERLAZA JIMMY PAUL
123. ALTAMIRANO MARÍN ALEXANDER RAÚL
124. MALDONADO POZO DIEGO JORDAO
125. FLORES PALACIOS ANTHONY JOSÉ
126. SANTOS CONGO MALCONS MEN
127. PERUGACHI DÍAZ CATALINA MISHHELL
128. ROSAS CUARAN JOSÉ
129. CHAMORRO GUERRON EVELYN ANDREA
130. TIXICURO OYAGATA ALEX GEOVANNY
131. SOLANO VEGA JESSICA MARIBEL
132. PULLOPAXI LASLUISA WILMAN ISRAEL
133. JARAMILLO RECALDE ADONIS MAXIIVILIANO
134. RAMIREZ NAVARRETE NICOLE STEFANIA
135. ACEVEDO PAREDES GÉNESIS KATHERINE
136. CEVALLOS POZO DEISY ANDREA
137. VALENCIA BENALCÁZAR DENNIS STEEVEN
138. ROBAYO GUERRERO PABLO ARMAND
139. SOTO ANDRADE ALEX GEOVANNY
140. RAMIREZ CORREA ALDAIR JOSÉ
141. PONCE HERNÁNDEZ AXEL ADRIÁN
142. CUARAN FARINANGO EDISON BAYARDO
143. ORTEGA FARINANGO ERANDO STEEVEN
144. VEGA BENAVIDES CESAR HUMBERTO
145. CAMPOVERDE CERVANTES JHONATAN SAÚL
146. RAMOS TORRES LESLIE NICOLE
147. ZHINGRE DONOSO CHRISTIAN RODRIGO
148. SANTACRUZ ESPAÑA MARLON BRADLEY
149. TAIMAL SALAZAR NICOLE PRISCILA
150. GONZÁLEZ GARCÍA JONATHAN ALEXANDER
151. QUINATO A CISNEROS JEREMY JOSUÉ
152. TITUAÑA ESCOBAR MIGUEL NICOLAS
153. MORAN JIMÉNEZ PEDRO NICOLAY
154. GALEANO PONCE WILSON DARWIN
155. GAÓN TORRES MIGUEL FERNANDO
156. CERÓN GUERRERO CARLOS ANDRÉS

157. CHALACAN CÁRDENAS JEFFERSON ALEJANDRO
158. SÁNCHEZ RAMIREZ KEVIN ALEJANDRO
159. RUIZ ESPINOSA JORDY JOSEPH
160. ESTÉVEZ CHANDI MICHAEL ANDRES
161. NARVÁEZ CRIBAN HARLINSON PAUL
162. RAMOS ARCE ANDERSON JAVIER
163. GARCÍA VILLA DOMINIC DAMAR
164. MARTÍNEZ BARAHONA ARACELY GEOVANNA
165. ESCOBAR LOPEZ HÉCTOR STALIN
166. DÁVILA VÁSQUEZ OLGUER GERMAN
167. ESPINOZA CHALA CARLOS ALBERTO
168. BENÍTEZ ÁLVAREZ JORGE EDUARDO
169. RIVERA MARTÍNEZ ROMMEL PAUL
170. LARA ANDRADE KEVIN ANDERSON
171. CALDERÓN MORAN MILTON STEVEN
172. MUÑOZ CHANDI ALEX ISRAEL
173. GUERRERO VEGA LENIN GEOVANNY
174. SUÁREZ ESPINOZA SHIRLEY ARACELY
175. ESPINOZA ALARCÓN ICLEBER ALEX
176. SANTAFÉ POSADA JOSÉ ANDRÉS
177. CHAMORRO CHIRAN STEVEN ANDRÉS
178. VALLEJOS PALOMEQUE JHOSUE ISRAEL
179. LOPEZ LANCHIMBA JORDI SEBASTIÁN
180. TORO RUIZ NELSON FERNANDO
181. CALDERÓN RIVERA EDISON IVAN
182. ORDOÑEZ ROMERO BRYAN DAVID
183. RIVADENEIRA REA MICHAEL XAVIER
184. PAUCAR MEJÍA MIGUEL EDUARDO
185. ALMACHI SURIAGA CRISTIAN FABRICIO
186. GARZÓN PASQUEL KATHERINE DANIELA
187. CRIOLLO CÓRDOVA MARCOS VINICIO
188. LEDESMA ESPARZA BRAYAN ALEXANDER
189. PAREDES BUSTAMANTE DENIS ANDRÉS
190. BASTIDAS QUILLIGANA ERIK RODRIGO
191. AMARI RUEDA ELVIS EMANUEL
192. PONCE MENÉNDEZ KAREN KATIUSKA
193. LESCANO CALVA JHON KEVIN
194. SALAZAR OBANDO ANDRE SEBASTIÁN
195. CHIPANTASIG LUTUALA JOEL ALEJANDRO
196. RUIZ RIVERA JARO ADONIS

197. PAZMIÑO CANDO CARLOS DANIEL
198. VARGAS ESCOBAR WINSTON ALEJANDRO
199. UCLES PUPIALES JAVIER ALEJANDRO
200. VARELA CHAMORRO ANDY SEBASTIÁN
201. ARROYO VARELA ALEJANDRO FRANCISCO
202. MARTÍNEZ MOROCHO CARLOS PATRICIO
203. TERAN MONTENEGRO JAIME ANDRÉS
204. ANDRANGO SÁNCHEZ CLAUDIO GEOVANNY
205. DE LA CRUZ SALAZAR PAOLA ELIZABETH
206. DÁVALOS ERAZO GEOVANNY MARCELO
207. CEDEÑO MARCILLO RICARDO ANDRÉS
208. LEÓN LLUGCHA ELIECER ANTONIO
209. ARCOS SALAS JORDAN EMANUEL
210. ACUÑA NUÑEZ HELEN SAMANTHA
211. TORRES REVELO SABINE ALEXANDRA
212. GOYES GUERRERO ANIBAL SANTIAGO
213. TORRES ORTIZ CHRISTIAN EDUARDO
214. MORA GARCÍA JORGE LUIS
215. REZABALA VILLANO ANTHONY JOSÉ
216. RODRÍGUEZ RUIZ BRYAN ANTHONY
217. VALDIVIEZO JUMBO JUNIOR ALEXANDER
218. REINOSO CHILUIZA BRYAN JOSÉ
219. FIGUEROA SOZORANGA JESSICA ELIZABETH
220. ROMÁN SANCHEZ TANTA MARIANA
221. VELÁSQUEZ NORIEGA DIANA KATHERNE
222. FUENTES MIELES HENRY MANUEL
223. PLUA VÁSQUEZ ABEL ESTIVEN
224. CANGAS QUIÑONEZ CESAR ENRIQUE
225. BAJAÑA CHILA ANDY STEVEN
226. CRIOLLO ARCOS ANDERSON STEVEN
227. BETANCOURT VALLEJO ISRAEL ALEXIS
228. NUÑEZ ROSALES KEVIN ALEXANDER
229. ALMEIDA DONOSO ALEXIS ANTONIO
230. PAUCAR GUAPULEMA DENIS HAROLD
231. YÉPEZ GARCÍA MARJORIE DAYANA
232. REYES POZO EDISON DANIEL
233. SÁNCHEZ CASTRO GALO GONZALO
234. SÁNCHEZ YÉPEZ GALO STEVEN
235. CARANQUI ESPINOZA CHRISTIAN MATEO
236. QUICHIMBO CHOCHO JAMIL ALEXANDER

- 237.** MEZA MORALES JEAN CARLOS
- 238.** VEGA TERAN JENNY PAULINA
- 239.** REYES VEGA BRYAN ALEXANDER
- 240.** VELÁSQUEZ JARAMILLO JUAN DANNY
- 241.** JAPA TOCTO BETCY GABRIELA
- 242.** MOROCHO MOROCHO PATRICIA MARIBEL
- 243.** FLORES PABÓN BALDIMIR PATRICIO
- 244.** VELASCO CHACE JORGE LUIS
- 245.** JÁTIVA CARRASCO SANTIAGO VINICIO
- 246.** CEVALLOS LIZCANO FRANKLIN
- 247.** CHIRIBOGA BARAHONA ERICK MICHAEL
- 248.** GARCÍA ROSAS AARON ISMAEL
- 249.** MARQUEZ POCO FRANCIS EDUARDO
- 250.** PINEDA REVELO EDWIN JOEL
- 251.** TRUJILLO VASQUEZ ALEXANDER ARTURO
- 252.** SUNTAXI SUNTAXI MARCO VINICIO
- 253.** MIRANDA CISNEROS MICHAEL ALEXANDER

Voto salvado
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 1256-19-EP/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Sobre la base del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, y con profundo respeto hacia la sentencia de mayoría, formulo mi voto salvado.
2. En lo principal, mi desacuerdo con la sentencia se basa en que la decisión de reenviar a la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura para que emita una nueva sentencia no cumple con el fin reparador que debe perseguir.
3. En el caso bajo análisis, la sentencia impugnada sí analizó los derechos al trabajo, al debido proceso y a la seguridad jurídica. Si bien la decisión impugnada declaró, sin un análisis suficiente, la vulneración de otros derechos distintos a los derechos al trabajo, al debido proceso y a la seguridad jurídica, no es menos cierto que por su característica de conexidad, también pudieron resultar vulnerados. Incluso, si de la sentencia se excluyera la sección en la que se declara la vulneración de otros derechos, la sentencia impugnada se encuentra suficientemente motivada con respecto a la declaración de vulneración de los derechos al trabajo, al debido proceso y a la seguridad jurídica.
4. Así las cosas, considero que la decisión del reenvío podría resultar aún más perjudicial para quienes ya obtuvieron una resolución judicial motivada sobre los derechos vulnerados. En casos como estos, es preciso que la Corte reflexione sobre si la medida de dejar sin efecto toda la decisión impugnada y retrotraer todo el proceso al estado anterior a dicha decisión, realmente repara el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, o si existen otras medidas que se podrían disponer para repararlo sin afectar la situación de quienes ya obtuvieron una respuesta del sistema judicial que, de manera motivada, identificó vulneraciones de sus derechos al trabajo, al debido proceso y a la seguridad jurídica.
5. Como conclusión, bajo mi criterio, esta Corte debía disponer que se esté a lo resuelto en la sentencia dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, manteniendo el llamado de atención correspondiente a las autoridades jurisdiccionales que emitieron la decisión por incumplir su obligación de motivar cada uno de los derechos que se identifican como vulnerados en la decisión impugnada y por no enviar su informe de descargo ni comparecer ante esta Corte para dar a conocer sus argumentos a este Organismo.

**DANIELA SALAZAR
MARIN** Digitally signed by
DANIELA SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1256-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 11 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 08:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 1256-19-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, la sentencia correspondiente a la causa *1256-19-EP*, en la cual aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“**SENAE**”) en contra de la sentencia de 20 de febrero de 2019, y el auto de 12 de marzo de 2019, emitidos por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura. Dicha sentencia fue emitida dentro del proceso 10203-2018-01595, en el que se resolvió la acción de protección presentada por Mayra Leticia Narváez Castro, por sus propios derechos y en calidad de procuradora común de 253 aspirantes a vigilantes e inspectores el Cuerpo de Vigilancia Aduanera, en contra del SENAE por no haber permitido su ingreso a trabajar en el SENAE a pesar de haber concluido el curso de formación convocado a través de la Resolución SENAE-SENAE-2017-0204-RE de 07 de marzo de 2017.
2. La sentencia de mayoría aceptó la demanda presentada y declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del SENAE. Respetuosamente presento este voto salvado, con base en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

2. Análisis

3. En el presente voto sostendré que no se vulnera la garantía de la motivación cuando, por un lapsus calami, se incluyeron, en el decisorio, derechos que no fueron alegados por los accionantes en la demanda ni correspondían analizar en el caso concreto.
4. Al respecto, la jurisprudencia de este Organismo ha definido que existe insuficiencia motivacional cuando “la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia”.¹
5. Por otra parte, ha establecido que, en referencia a la motivación en garantías jurisdiccionales, el juez tiene la obligación de “realizar un análisis para verificar la

¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 69.

existencia o no de vulneración a los derechos (...).² Y, “si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.³

6. En la causa bajo análisis, aun cuando la Corte Provincial incluyó en el decisorio, debido a un error involuntario, la vulneración de derechos que no fueron analizados, no aprecio que esta incorrección, configure una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, derecho alegado por la entidad accionante. Ello, esencialmente porque la Sala realizó un análisis suficiente de los derechos alegados como vulnerados en la acción de protección. Es decir, se pronunció en referencia al debido proceso, a la seguridad jurídica y al derecho al trabajo.
7. Por lo anterior, considero que, la Corte Constitucional solo puede intervenir ante una grave violación de derechos constitucionales que, en mi criterio, no ocurre en este caso. Frente a ello, estimo que no corresponde aceptar la presente acción extraordinaria de protección, y a su vez, considero pertinente la realización de un llamado de atención a la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura por incluir derechos en el decisorio que no correspondían ni fueron analizados.



Jhoel Escudero Soliz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 1256-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 11 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 09:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

² CCE, sentencia 1285-13-EP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

³ *Ibidem*.

Voto salvado
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 1256-19-EP/23


VOTO SALVADO

Juez Constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso de la sentencia de mayoría, disiento con su decisión de aceptar la demanda de acción extraordinaria de protección 1256-19-EP/23. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.
2. El presente caso inició con la presentación de una demanda de acción extraordinaria de protección por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAE”) en contra la sentencia de 20 de febrero de 2019, así como del auto del 12 de marzo de 2019, emitidas por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura. En ella se aceptó la acción de protección presentada por Mayra Leticia Narváez Castro, por sus propios derechos y en calidad de procuradora común de varios aspirantes a vigilantes e inspectores del Cuerpo de Vigilancia Aduanera, por no haberlos incorporado al SENAE a pesar de haber concluido el correspondiente curso de formación.
3. En la sentencia de mayoría se aceptó la acción extraordinaria de protección por considerar que la providencia impugnada estaba inmotivada porque, si bien habría analizado de forma suficiente las alegadas vulneraciones de los derechos al trabajo, al debido proceso y a la seguridad jurídica, no habría actuado de igual forma respecto de las vulneraciones de los derechos a la educación, a una atención prioritaria, a una vida digna, al acceso al empleo en igualdad de condiciones y al buen vivir.
4. Sin embargo, a mi juicio, es necesario considerar dos datos adicionales. El primero se refiere a que en la acción de protección se declaró la vulneración del derecho al debido proceso, declaración que, según se afirma en la sentencia de mayoría, contó con una fundamentación suficiente. El segundo es el relativo a que la parte de la providencia cuestionada por la sentencia de mayoría, igualmente, declaró la vulneración de derechos fundamentales de los aspirantes a vigilantes e inspectores aduaneros.
5. Estos dos datos determinan que no se pueda calificar a la sentencia de acción de protección como inmotivada porque al menos una de las razones –independientes entre sí– para estimar dicha acción, la vulneración del derecho al debido proceso, habría estado suficientemente justificada. Es decir, aun cuando las otras vulneraciones no se hubieran fundamentado suficientemente, esto no podría incidir en la decisión de estimar la acción de protección.

6. Visto desde otra perspectiva, no sería razonable que se deje sin efecto una sentencia estimatoria por falta de motivación cuando se ha establecido que para justificar dicha decisión se esgrimió al menos un argumento mínimamente suficiente,¹ aunque hay otros argumentos independientes del anterior que no lo son. En definitiva, no sería justo privar a los accionantes de una sentencia de acción de protección que les favorece cuando esta cuenta al menos con una razón completa que justifica dicha decisión.
7. Finalmente, cabe recordar que no se debe confundir el deber de los jueces de motivar *correctamente* sus resoluciones con la garantía constitucional de la motivación, en función de la cual los jueces tienen que justificar *suficientemente* sus decisiones. Así, la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales.² Por tanto, cuando se alega la vulneración de la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente con miras a tutelar el derecho a la defensa. Es decir, no todo defecto argumentativo en una sentencia trae consigo la violación de la garantía de la motivación y sus drásticos efectos anulatorios.
8. En conclusión, considero que la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación del SENAE y, por tanto, correspondía desestimar la acción extraordinaria de protección.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

² *Ibid*, párr. 28.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 1256-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 14:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



125619EP-5faac

**Caso Nro. 1256-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que antecede fue suscrito: el día viernes trece de octubre de dos mil veintitrés por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; el día jueves diecinueve de octubre de dos mil veintitrés por la jue/a constitucional Daniela Salazar Marín; y, el día lunes veintitrés de octubre de dos mil veintitrés por el juez constitucional, Jhoel Escudero Soliz, 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 3136-19-EP/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 27 de septiembre de 2023

CASO 3136-19-EP

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

SENTENCIA 3136-19-EP/23

Resumen: Esta sentencia acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de dos sentencias (primera instancia y apelación), dentro de una acción de protección. La Corte Constitucional concluye que las autoridades judiciales violaron el debido proceso: (i) en la garantía a la motivación, al declarar improcedente a la acción de protección, sin haber realizado un análisis respecto a la presunta vulneración de los derechos constitucionales alegados; y (ii) en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al no haber calificado la medida cautelar en su momento oportuno.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 14 de febrero de 2019, la compañía DHL Global Forwarding (Ecuador) S.A. (“DHL”) presentó una acción de protección con una medida cautelar conjunta en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAE”). El proceso fue signado con el número 09359-2019-00375. La vulneración de derechos constitucionales provendría de tres liquidaciones aduaneras emitidas por el SENAE, actuaciones que vulneraron los siguientes derechos constitucionales:
 - (i) La garantía a la motivación, pues las liquidaciones aduaneras simplemente se justificaron en lo siguiente: “008 Falta reglamentaria art 193 lit D) COPCI; Re. 488 Art. 3 #2 Realizar operaciones de agenciamiento de carga solamente con las empresas del extranjero que se encuentren registradas dentro de la [oración incompleta]”.
 - (ii) El derecho a la defensa y al debido proceso, toda vez que el SENAE nunca inició un proceso administrativo, por lo que alegó que no tuvo oportunidad para contradecir estas liquidaciones.

- (iii) El derecho a la seguridad jurídica, pues la norma en la que se basaron las liquidaciones aduaneras estaba derogada.¹
2. El 22 de marzo del 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), emitió sentencia, mediante la cual (i) inadmitió la acción de protección, al considerar que la vía constitucional no era la idónea para la controversia; y (ii) no concedió la medida cautelar. Respecto de esta decisión, DHL interpuso recurso de apelación.
 3. En sentencia de mayoría del 18 de septiembre del 2019, la Sala Única Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**”) rechazó el recurso de apelación. La Sala nuevamente consideró que la acción de protección era “inadmisible”.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 18 de octubre de 2019, DHL (“**compañía accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia de 22 de marzo de 2019 (“**sentencia de primera instancia**”) y la sentencia de 18 de septiembre de 2019 (“**sentencia de segunda instancia**” y conjuntamente “**sentencias impugnadas**”).
5. La presente causa fue sorteada el 8 de enero de 2020 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la demanda fue admitida el 7 de febrero de 2020.²
6. El 27 de febrero de 2020, los dos jueces del voto de mayoría en la sentencia de segunda instancia emitieron su informe de descargo.
7. El 24 de mayo de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa. El 30 de mayo de 2023, el actual juez de la Unidad Judicial presentó un informe dentro de la causa. Previamente, el 27 de febrero de 2020, los dos jueces del voto de mayoría en la sentencia de segunda instancia emitieron su informe de descargos.

¹ En su acción de protección, DHL planteó las siguientes pretensiones: (i) que se declare la vulneración de derechos constitucionales señalados, (ii) que anule y deje sin efecto las liquidaciones aduaneras, (iii) que observe los trámites, procedimientos y garantice los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, y (iv) que, como medida cautelar, suspenda cualquier proceso de cobro de las liquidaciones aduaneras.

² El Tribunal de Admisión estuvo conformado por los entonces jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes, y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

2. Competencia

- 8.** De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

- 9.** La compañía accionante alega que las sentencias impugnadas conculcaron la garantía a la motivación y los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica. Para tal efecto, plantea cuatro cargos:
- 10.** Primero, la compañía accionante manifiesta que las sentencias impugnadas inadmitieron la acción de protección por considerar la existencia de vías ordinarias, sin antes examinar la existencia de vulneración a derechos constitucionales por parte del SENA. La compañía accionante justificó que, en virtud de las sentencias 001-16-PJO-CC y 303-15-SEP-CC, estas actuaciones configuraron una vulneración a la garantía a la motivación.
- 11.** Segundo, la compañía accionante alega que la sentencia de primera instancia se limitó a transcribir los alegatos realizados en la audiencia, pero no “realizó el enlace entre la vulneración de los derechos y los hechos causados por el SENA”. Según la accionante, ello vulneró la garantía a la motivación.
- 12.** Tercero, la compañía accionante sostiene que, en virtud de la sentencia 100-18-SEP-CC, la Sala “tenían el deber de analizar nuevamente los hechos y el derecho alegados por las partes”. De esta forma, afirma que tal omisión transgredió la garantía a la motivación.
- 13.** Cuarto, la compañía accionante alega que se inobservó la jurisprudencia obligatoria sobre el manejo de medidas cautelares, al no atender su medida cautelar. Según la accionante, al inobservar los “precedentes obligatorios” y no tramitar la medida cautelar, se vulneró la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva.
- 14.** Por estos cargos, la compañía accionante solicita (i) que se deje sin efecto las sentencias impugnadas, y (ii) que se disponga que el proceso se retrotraiga hasta el

momento en que ocurrió la primera vulneración de derechos constitucionales, es decir, desde el momento en el que se calificó la acción de protección.

3.2. De la parte accionada

- 15.** En su informe de descargo, el juez actual a cargo de la Unidad Judicial señaló que la jueza Lilia Acosta Pérez, quien tramitó la acción de protección, fue trasladada a la Unidad Judicial Civil. Por ello, consideró improcedente pronunciarse sobre lo sustanciado por dicha jueza.
- 16.** Por su parte, los dos jueces de voto de mayoría de la Sala, en su informe de descargo, se ratificaron en la sentencia de segunda instancia y transcribieron un segmento de dicha decisión.

4. Delimitación de problemas

- 17.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones que estos dirigen sobre las decisiones impugnadas por considerarlas lesivas de un derecho fundamental.
- 18.** Con relación a los cargos contenidos en los párrafos 10, 11 y 12, se basan en la misma omisión, esto es, que los administradores de justicia no analizaron las vulneraciones alegadas por la compañía accionante. Para evitar la reiteración argumentativa, los tres cargos se sintetizan en el siguiente problema jurídico: ¿Vulneraron las sentencias impugnadas la garantía a la motivación, porque habrían inadmitido la acción de protección sin antes analizar la existencia de vulneración de derechos constitucionales?
- 19.** Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 13, la compañía accionante sostiene que la sentencia de primera instancia inobservó la jurisprudencia obligatoria de la Corte Constitucional sobre el trámite que se les da a las medidas cautelares en garantías jurisdiccionales. Más que existir un incumplimiento de precedentes, el cargo está encaminado a poner en evidencia una presunta inobservancia al trámite propio de las medidas cautelares. Consecuentemente y en aplicación del principio *iura novit curia*,³ el cargo se analizará a la luz del debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes. Así, la Corte analiza el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia de primera instancia el derecho al debido proceso en la garantía

³ Artículo 4, numeral 13 de la LOGJCC: “La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”.

de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al no observar la regla de trámite sobre la calificación de medidas cautelares?

5. Análisis

5.1. ¿Vulneraron las sentencias impugnadas la garantía a la motivación, porque habrían inadmitido la acción de protección sin antes analizar la existencia de vulneración de derechos constitucionales?

20. El literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución dice: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas [...] Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos”.
21. En la esfera constitucional, la motivación no implica que la sentencia debe estar correctamente motivada, sino suficientemente motivada.⁴ La Corte ha establecido que la motivación es suficiente cuando existe: “(i) una fundamentación normativa suficiente, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente, sea o no correcta conforme a los hechos”.⁵ Adicionalmente, en el caso de las garantías jurisdiccionales, existe un (iii) tercer requisito, el cual establece que el juez debe pronunciarse sobre la existencia de la vulneración de derechos alegados.⁶ Este tercer requisito es concordante con la sentencia 001-16-PJO-CC, citada por DHL.
22. La entidad accionante aqueja un incumplimiento a este tercer requisito. Para determinar una supuesta insuficiencia motivacional, resulta pertinente analizar el contenido de las sentencias impugnadas.
23. La sentencia de primera instancia se divide en cinco considerandos. El primero se refiere a la jurisdicción y competencia, el segundo a la validez procesal y el tercero la finalidad de la acción de protección y las posturas de las partes.
24. El cuarto considerando corresponde al análisis de la Unidad Judicial respecto a cuándo no procede una acción de protección. Este se divide, a su vez, en tres secciones. La sección 4.1 y 4.2 contienen consideraciones sobre la apreciación de la prueba y los derechos de las personas. La sección 4.3 contiene un análisis sobre los procesos que antecedieron a la acción de protección:

⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 24.

⁵ *Id.* párr. 61.

⁶ Existen excepciones a este tercer requisito, en las cuales los administradores de justicia podrían inadmitir una acción de protección, sin la necesidad de verificar si se vulneraron derechos constitucionales. Ver CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25.

Obra del expediente, actuaciones judiciales en el Tribunal de lo contencioso Tributario son sede en la Provincia del Pichincha, Sala Especializada de lo Contencioso Tributario dentro de la causa 17510-2018-00120 [...]. Se ha remitido el proceso original a la Corte Constitucional, por la interposición de Recurso [sic] Extraordinario de Protección en contra de la misma Institución accionada, por las mismas obligaciones. Se advierte que de igual manera se ha remitido a la Corte Constitucional otro proceso signado con el número 17510-2017-00282, por la interposición de Recurso Extraordinario de Protección en contra de la misma Institución accionada, por las mismas obligaciones. Siendo el mismo accionante y la misma Institución accionada.

- 25.** Finalmente, el considerando quinto, tras subsumir el análisis anterior a los hechos del caso, concluyó que la controversia no podría ser objeto de una acción de protección:

Mal puedo bajo este procedimiento constitucional entrar a conocer y resolver asuntos de mera legalidad, por lo que existiendo otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el supuesto derecho violado, debe utilizarse dicha vía, Evidentemente la pretensión de Acción de Protección que nos ocupa se aleja del objeto de la Acción constitucional.

- 26.** Adicionalmente, en la audiencia oral, la Unidad Judicial -respecto de la “inadmisibilidad”- argumentó:

Si bien es cierto que cuando el Estado impone una sanción, existen los términos para impugnarla en las vías correspondientes. De la documentación adjunta, tengo que ustedes ya han ejercido la defensa en la vía judicial. Tanto no es la vía, como ustedes mismo lo reconocen, la vía constitucional para atender esto.

- 27.** Por su parte, la sentencia de segunda instancia se divide en seis considerandos. El primero se refiere a la jurisdicción y competencia, el segundo a la validez procesal, el tercero la fundamentación del recurso de apelación, y el cuarto a los antecedentes. El quinto considerando contiene un análisis de sobre cuándo no procede la acción de protección. Las secciones 5.2 y 5.3 empiezan delimitando el objeto de esta acción de protección. Luego, las secciones 5.4 y 5.5. contienen un análisis similar al de la Unidad Judicial y establecen:

Consta de Autos que se presentó un juicio de impugnación ante el Tribunal Contencioso Tributario, pero con fecha 22 de Junio del 2018 el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario resolvió declarar el archivo del proceso y condena al actor al pago de costas. De dicha resolución se presenta impugnación de la Resolución administrativa, la misma que fue inadmitida por cuanto no se ha cumplido con los requisitos formales para su procedencia.

- 28.** Luego, la sección 5.7 contiene un análisis abstracto de cuándo la acción de protección no procede:

La Acción de Protección de derechos no procede: [...] 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.

29. Finalmente, la sección 5.8 concluye que la acción de protección de DHL no procede:

En este caso, la Acción de Protección propuesta por el accionante está dirigida al Derecho al Debido Proceso y a la Seguridad Jurídica, pero en la especie, no se determina en qué aspecto se ha vulnerado el derecho al debido proceso, cuando la entidad accionante si ha recurrido con sus reclamos en instancias ordinarias, como se observa del proceso 17510-2018-00120.

30. Por estas apreciaciones, el sexto considerando resuelve rechazar el recurso de apelación.

31. Del análisis de las sentencias impugnadas, se desprende que los administradores de justicia no se pronunciaron sobre las vulneraciones a los derechos constitucionales alegadas en el proceso de origen. Pues se verifica que en la acción de protección, DHL sostuvo que el SENA E vulneró: i) la garantía a la motivación, por cuanto las liquidaciones aduaneras no estaban motivadas; ii) el derecho a la defensa y al debido proceso, por cuanto, al no existir un procedimiento administrativo, DHL no tuvo la oportunidad de presentar descargos frente a las liquidaciones aduaneras; y, iii) el derecho a la seguridad jurídica, por cuanto las liquidaciones aduaneras se basaron en normas derogadas. A pesar de ello, no existe un análisis sobre las transgresiones alegadas.

32. Por el contrario, directamente declararon la “inadmisibilidad” de la acción de protección, conforme se lo explicó en los párrafos 24 a 29, dado que los juzgadores consideraron que la compañía accionante reconoce a la vía ordinaria como la idónea. Esto, por cuanto, a criterio de los juzgadores, se habría presentado la misma reclamación frente a las mismas liquidaciones aduaneras ante el Tribunal de lo Contencioso Tributario.

33. No obstante, de la revisión de las causas mencionadas por la Sala, se desprenden dos procesos de impugnación (17510-2017-00144 y 17510-2017-00282), en los cuales los juzgadores que conocieron dichas causas las archivaron por no rendir caución suficiente. Así también, en el proceso de excepciones a la coactiva (17510-2018-00120) se desprende que los juzgadores archivaron el proceso por cuanto los mismos hechos ya fueron discutidos en los procesos de impugnación antes mencionados. Ninguno de los juzgadores llegó a conocer -menos resolver- el fondo de las pretensiones de DHL en la vía administrativa.

34. Así tampoco se evidencia que las pretensiones hayan sido las mismas. En las acciones de impugnación, la pretensión de DHL fue, exclusivamente, que se deje sin efecto la Resolución SENAE-2017-0251-RE, que ratificó las sanciones contenidas en las liquidaciones aduaneras. En la acción de excepciones a la coactiva, la pretensión de DHL fue la eliminación del auto de pago. En la acción de protección, la pretensión de DHL fue, principalmente, que se declare la vulneración de los derechos constitucionales señalados en el párrafo 1 *supra*.
35. Por lo tanto, las autoridades judiciales debieron realizar el análisis de las alegadas violaciones de derechos, pues, como se dejó evidenciado en el párrafo 31, existían cargos de carácter constitucional en el proceso de acción de protección que debían ser atendidos.
36. Sin entrar a analizar si los cargos propuestos por DHL en su acción de protección eran procedentes, se constata que las sentencias impugnadas están insuficientemente motivadas, pues no analizaron las presuntas vulneraciones alegadas. Sin perjuicio de que sí es posible inadmitir una acción de protección por tratarse de asunto de mera legalidad, es imprescindible, previamente, constatar que no existió una vulneración de derechos constitucionales. En tal virtud, esta Corte concluye que los administradores de justicia demandados conculcaron el debido proceso en la garantía a la motivación.

5.2. ¿Vulneró la sentencia de primera instancia el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al no observar la regla de trámite sobre la calificación de medidas cautelares?

37. El artículo 76, número 1 de la Constitución dice: “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: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.
38. La Corte caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia. Las garantías impropias son aquellas que no configuran por sí solas la violación del derecho al debido proceso, sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias se vulneran cuando concurren dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.⁷

⁷ Por ejemplo (1) CCE, sentencia 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 27; (2) CCE, sentencia 546-12-EP/20, 8 de julio de 2020, párr. 23; (3) sentencia 1355-17-EP/22, 29 de julio de 2022, párr. 21; (4) sentencia 2119-17-EP/22, 10 de agosto de 2022, párr. 22.

39. Subsumiendo al caso, para determinar la vulneración -o no- de la garantía de cumplimiento de normas, la Corte constatará: (i) si la Unidad Judicial violentó alguna regla de trámite al no resolver la medida cautelar; y, consecuentemente, (ii) si la transgresión de dicha regla de trámite afectó -o no- de manera relevante el debido proceso.

40. Respecto al presupuesto (i), el artículo 32 de la LOGJCC contiene el procedimiento de tramitación de las medidas cautelares conjuntas, de este modo se establece que:

las medidas cautelares se tramitarán previamente a la acción para declarar la violación de derechos por lo que no se requerirá la calificación del requerimiento para que proceda la orden de medidas cautelares; de ser procedente, la jueza o juez podrá ordenar las medidas cautelares cuando declare la admisibilidad de la acción.

41. A mayor abundamiento, la sentencia 034-13-SCN-CC (citada por la compañía accionante) y otras sentencias de este Organismo⁸ han aclarado que las medidas cautelares presentadas conjuntamente con la acción de protección deben ser resueltas en primera providencia. Esto, por cuanto la naturaleza de las medidas tiene carácter cautelar y tutelar, y se basan en una presunción razonable de que existe una vulneración de derechos que debe ser interrumpida.⁹

42. En síntesis de los dos párrafos precedentes, existe una regla de trámite en virtud de la cual las medidas cautelares planteadas en conjunto de una acción de protección deben ser resueltas en primera providencia o en la calificación de la demanda.

43. En el caso *in examine*, la primera providencia emitida por la jueza de la Unidad Judicial fue el auto de 14 de febrero de 2019, que calificó la demanda y dispuso que “En relación a la petición de medidas cautelares, será atendida en la respectiva audiencia pública”. No obstante, del acta de audiencia el 13 de marzo de 2019 y su grabación, no se desprende que la jueza de la Unidad Judicial se haya pronunciado sobre la medida cautelar. Apenas en la sentencia de primera instancia se resolvió que “Tampoco tiene asidero la petición de medidas cautelares”.

44. En conclusión, la Unidad Judicial inobservó la regla de trámite para atender las medidas cautelares.

⁸ CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 36; CCE, sentencia 1214-18-EP/22, 27 de enero de 2022, párr. 34; CCE, sentencia 001-10-PJO-CC, caso 0999-09-JP, 22 de diciembre del 2010, p. 16.

⁹ CCE, sentencia 1214-18-EP/22, 27 de enero de 2022, párr. 36.

45. Respecto al presupuesto (ii), la jueza de la Unidad Judicial, al incumplir el trámite de las medidas cautelares, privó a la compañía accionante de contar con una respuesta oportuna que cumpla el objeto de su medida cautelar. Por lo mismo, la vulneración de trámite es trascendente.¹⁰
46. En conclusión, al no haber atendido la medida cautelar, la jueza de la Unidad conculcó el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.
47. Una vez verificadas las vulneraciones a derechos constitucionales, la Corte considera que el proceso de acción de protección debe retrotraerse hasta antes de que se emita la sentencia de primera instancia. Así, sería inoficioso resolver la medida cautelar solicitada dentro del proceso de origen, pues (i) no existiría una “primera providencia” en la cual resolverla; y (ii) no sería idóneo resolverla en la actualidad, pues la urgencia aconteció hace cuatro años (al momento de la presentación de la acción de protección con una medida cautelar conjunta). Por ello, esta sentencia constituye en sí misma una reparación a la vulneración del debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, sin que sea necesario que el nuevo juez que sustancie la acción de protección resuelva la medida cautelar.

6. Decisión


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

1. *Aceptar* la acción extraordinaria de protección 3136-19-EP.
2. *Declarar* que la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con Sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas y la Sala Única Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
3. *Declarar* que la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con Sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

¹⁰ En cuanto a los precedentes de la Corte Constitucional, la sentencia 932-18-EP/23 de 17 de mayo de 2023 resolvió: “[L]a Unidad Judicial al prescindir absolutamente del trámite establecido para atender dichas medidas cautelares y, con ocasión de resolver sobre el fondo de la acción de protección [...] vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes” (párrs. 33-4).

4. *Llamar la atención* a la jueza Lilia Acosta Pérez, entonces jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con Sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, por la inobservancia de las reglas de trámite de las medidas cautelares conjuntas. Para lo cual, oficiase al Consejo de la Judicatura para que se registre este llamado de atención en el expediente personal de la referida jueza.
5. *Disponer* que, previo sorteo, otro juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el Cantón Guayaquil, provincia de Guayas conozca y resuelva la acción de protección presentada el 14 de febrero de 2019.
6. *Declarar* que esta sentencia constituye en sí misma una medida de reparación respecto a la violación del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.
7. *Notifíquese* y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 27 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 3136-19-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetando la decisión de mayoría, me aparto de la sentencia 3136-19-EP/23, por las consideraciones que se exponen a continuación:
2. DHL Global Forwarding (Ecuador) S.A. (“**compañía accionante**”) alega que, a través de las sentencias dictadas el 22 de marzo de 2019, por la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”), y el 18 de septiembre de 2019, por la Sala Única Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala**”),¹ se vulneraron sus derechos: **i)** al debido proceso en las garantías de defensa y motivación (art. 76.7. a y l CRE); y, **ii)** a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
3. El Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por la compañía accionante, y declaró la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica; por tanto, como medida de reparación, dispuso retrotraer el proceso para subsanar la falta de pronunciamiento por parte del tribunal de instancia de los derechos alegados como vulnerados.
4. Con la finalidad de construir el presente voto salvado, es necesario remitirse previamente a los argumentos expuestos por la Sala:

[...] siendo entonces actos administrativos [liquidaciones aduaneras] permitidos por la Ley, se determina que no existe ninguna violación de derechos fundamentales o constitucionales a la parte accionante, además, cabe indicar que *el accionante se encuentra aun ejerciendo sus derechos constitucionales ante la vía administrativa de vía ordinaria*; por lo tanto, no es la acción constitucional la vía correcta para buscar la solución a un reclamo de aspecto meramente administrativo y que tiene vías y procedimiento propios a cumplir (énfasis añadido).

5. De lo expuesto, se verifica que la Sala se pronunció sobre los hechos planteados por la compañía accionante, los que se centraron en las liquidaciones impugnadas por concepto de faltas reglamentarias por embarques realizados de empresas no autorizadas por la SENA. Al respecto, la Sala determinó que la compañía accionante recurrió con dichos reclamos ante la jurisdicción ordinaria, donde fueron

¹ Las decisiones impugnadas declararon como improcedente la acción de protección presentada.

rechazadas sus pretensiones, y que existe inclusive, una *acción extraordinaria de protección pendiente* de ser resuelta por la Corte Constitucional en contra de las resoluciones expedidas en la justicia ordinaria.

6. Este Organismo ha reiterado que la motivación en garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales con base en la ocurrencia real de los hechos:

[...] los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto [...].²

7. En el caso concreto, se verifica que la decisión impugnada cumple con los criterios esgrimidos en líneas anteriores, por cuanto la Sala no se ha limitado en citar la normativa sobre la que versa la acción de protección. Al contrario, se evidencian las razones que le llevaron a desechar la demanda, considerando que los hechos ventilados por la compañía accionante eran de mera legalidad, habría decisiones de la justicia ordinaria ya dictadas, habría acciones ordinarias aún pendientes de resolución, y una acción extraordinaria de protección por resolverse en esta Corte.
8. Dicho esto, se constata que las sentencias de primera y segunda instancia rechazaron la acción de protección, con una argumentación racional y jurídicamente fundamentada, pues concluye que la pretensión planteada sometía a debate constitucional cuestiones de mera legalidad, en superposición o reemplazo de las instituciones judiciales ordinarias, lo que ocasiona el desconocimiento de la estructura jurisdiccional establecida en la Constitución.
9. En este sentido, se confirma el criterio emitido en la decisión bajo estudio, dado que, se identificó como incompatible las alegaciones del accionante con la naturaleza de la acción de protección, cuyo evento de procedencia desnaturalizaría el objeto de esta garantía, pues la pretensión de la compañía accionante definitivamente corresponde a las vías a las que se refiere el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial.³ Además, hay que tomar en cuenta que la compañía accionante ya había

² CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

³ **COFJ. Art. 31.-** Principio de impugnabilidad en sede judicial de los actos administrativos.- Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o

activado previamente la justicia ordinaria y constitucional, lo que más bien podría constituir un abuso del derecho.

10. En consecuencia, la acción extraordinaria de protección 3136-19-EP/23 debió ser desestimada, al no constatarse la vulneración **i)** al debido proceso en las garantías de defensa y motivación (art. 76.7. a y l CRE); y, **ii)** a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).


RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ
Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.10.12
13:09:48 -05'00'
Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 3136-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 04 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional.

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 3136-19-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, la sentencia correspondiente a la causa 3136-19-EP, en la cual aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por la compañía DHL Global Forwarding (Ecuador) S.A. (“**entidad accionante**”) en contra de la sentencia de primera instancia de 22 de marzo de 2019 dictada por la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas y la sentencia de apelación dictada el 18 de septiembre del 2019, por la Sala Única Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (la “**Sala**”), dentro de una acción de protección.
2. La sentencia de mayoría acepta la acción extraordinaria de protección presentada al concluir que las autoridades judiciales violaron el debido proceso en la garantía de la motivación, al declarar improcedente la acción de protección, sin haber realizado un análisis respecto a la presunta vulneración de los derechos constitucionales alegados, así como en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al no haber calificado la medida cautelar en el momento oportuno.
3. Por cuanto mi criterio no coincide con la sentencia de mayoría, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulo respetuosamente mi voto salvado en los siguientes términos.

2. Análisis

4. En este voto salvado explicaré las razones por las que estimo que, este es un caso de manifiesta improcedencia de la acción de protección, en razón de que la pretensión y los argumentos contenidos en la demanda, están orientados a impugnar y dejar sin efecto las liquidaciones aduaneras emitidas por el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE) en contra de la entidad accionante, pues habría incurrido en faltas reglamentarias por embarques realizados por empresas no autorizadas por el SENA E. Por lo que la entidad accionante tenía expedita la vía ordinaria para impugnar dichas liquidaciones aduaneras, tal como lo hizo, sin que la falta de respuesta sobre el fondo de la controversia o de una decisión favorable para la entidad accionante en la vía ordinaria, le habilite a presentar en forma posterior la acción de protección.

5. En tal virtud, considero que, para el análisis de la vulneración de la garantía de la motivación, no corresponde a esta Corte verificar si la Sala realizó el análisis del tercer elemento, esto es, el análisis sobre la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales. El análisis sobre este aspecto lo abordaré a través del siguiente problema jurídico.

¿La Sala, al resolver el recurso de apelación de la acción de protección, vulneró la garantía de la motivación al no analizar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados por la entidad accionante?

6. En el presente caso, es importante tener en cuenta que la naturaleza de la reclamación presentada por la empresa DHL a través de la acción de protección no corresponde ser resuelto en la jurisdicción constitucional. Ello, debido a que el ordenamiento jurídico establece una vía adecuada y eficaz, como es el contencioso tributario. También sostengo que, incluso, aceptando la acción extraordinaria de protección en el caso concreto, el efecto de devolución del proceso solo daría paso al mismo resultado, es decir, a negar la acción, ya que no procede la garantía ante casos en los cuales se analice la legalidad del caso concreto. Es así que, no solo por la naturaleza del caso, sino porque el juez dio una explicación suficiente en la que justifica que el SENA no vulneró derechos constitucionales, el presente caso debió ser desestimado.
7. Para analizar la garantía de la motivación en acciones de protección, esta Corte ha dicho que las autoridades judiciales deben cumplir con: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante.¹
8. Así también, este Organismo ha identificado que, en los casos de manifiesta improcedencia de la acción de protección, no corresponde exigir a las autoridades judiciales el análisis del tercer elemento de la motivación, esto es, el examen sobre la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales, sino que basta con cumplir con los elementos i) y ii) para considerar que la sentencia está suficientemente motivada. Estos casos, según la Corte Constitucional se presentan cuando, “es tal la especificidad de la pretensión de la acción que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria” y por ello lo que corresponde es declarar improcedente la acción.² Así, esta Corte ha identificado que están dentro de estos supuestos: i) cuando la única pretensión de la acción de protección es la declaratoria

¹ CCE, sentencias 1285-13-EP/19 y 1158-17-EP/21.

² CCE, sentencias 1178-19-JP/21, 461-19-JP/23 y acumulados y 1580-18-EP/23.

de la prescripción adquisitiva de dominio;³ ii) la extinción de una obligación contractual;⁴ iii) cuando la pretensión de la acción de protección busca la declaratoria de un derecho⁵ o el cumplimiento de una obligación contractual.⁶

- 9.** En la demanda de acción extraordinaria de protección, la entidad accionante acusa la vulneración de la garantía de la motivación consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República (“CRE”). La entidad accionante señala que las sentencias de primer y segundo nivel impugnadas omitieron analizar los derechos cuya violación se alegó en la acción de protección. Por lo que la entidad accionante refiere que existe un incumplimiento del tercer elemento descrito en el párrafo 5 de este voto salvado.
- 10.** Esta Corte ha sostenido que cuando se acusa el mismo cargo de vulneración de la garantía de la motivación en las sentencias de primer y segundo nivel:

(...) en principio, la motivación de la sentencia de apelación es distinta de la de primera instancia. Toda vez que la presunta falta de motivación de la sentencia de primera instancia no impidió que se recurra y que se emita una decisión respecto de ese recurso, la presunta falta de motivación de la sentencia de primera instancia no puede vulnerar de por sí la garantía de motivación ... En esa línea, solo en caso de que se encuentre que la sentencia de segunda instancia vulnera la garantía de motivación, se pasará a analizar si la sentencia de primera instancia también vulnera la referida garantía”.⁷

- 11.** Teniendo en cuenta lo anterior, pasaré a analizar la sentencia de segundo nivel y solo si encuentro que esta decisión vulnera la garantía de la motivación examinaré si la sentencia de primer nivel también vulnera dicha garantía.
- 12.** De la revisión de la sentencia impugnada en esta acción extraordinaria de protección se desprende que la empresa accionante habría presentado la acción de protección alegando como vulnerados i) la garantía a la motivación, pues las liquidaciones aduaneras no contaron con la suficiente motivación; ii) el derecho a la defensa y al debido proceso, toda vez que el SENA antes de la sanción administrativa aduanera no inició un proceso administrativo; y, iii) el derecho a la seguridad jurídica, pues la norma en la que se basaron las liquidaciones aduaneras habría estado derogada. Asimismo, la pretensión identificada en la demanda está orientada a que se anulen las liquidaciones aduaneras, tanto es así que, como medida cautelar, la entidad accionante solicita que se suspenda cualquier proceso de cobro de las liquidaciones aduaneras. En esa misma línea, los argumentos contenidos en la demanda de acción de protección

³ CCE, sentencias 1178-19-JP/21 y 1580-18-EP/23.

⁴ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, y 1580-18-EP/23.

⁵ CCE, sentencias 1178-19-JP/21 y 698-15-EP/21.

⁶ CCE, sentencia 1580-18-EP/23.

⁷ CCE, sentencias 2453-22-EP/23 y 2772-16-EP/22.

giran en torno a la impugnación de las liquidaciones aduaneras emitidas por el SENA E en contra de la entidad accionante pues habría incurrido en faltas reglamentarias a causa de embarques realizados por empresas no autorizadas por el SENA E. Con lo cual queda claro que la acción de protección fue presentada para dejar sin efecto las liquidaciones aduaneras.

13. En ese sentido, se advierte que la entidad accionante cuenta con vías ordinarias para impugnar y dejar sin efecto dichas liquidaciones aduaneras. Más aun, tal como fue advertido por la Sala y también por la sentencia de mayoría de la cual me aparto, de la revisión de las causas mencionadas en la decisión judicial impugnada, se hace referencia a dos procesos en vía ordinaria en los que se habría controvertido estos mismos hechos (17510-2017-00144 y 17510-2017-00282) los cuales fueron archivados por no rendir caución suficiente. Así también, en el proceso de excepciones a la coactiva (17510-2018-00120) se desprende que los juzgadores archivaron el proceso por cuanto los mismos hechos ya fueron discutidos en los procesos de impugnación antes mencionados.
14. En esa línea, según la Sala accionada, de los dos primeros procesos descritos, la entidad accionante presentó acciones extraordinarias de protección, las cuales se encuentran pendientes de resolver.⁸ La Sala dejó claro que la entidad accionante, “ha recurrido con sus reclamos en instancias ordinarias” respecto a las resoluciones de liquidaciones emitidas por el SENA E, así como en sede constitucional a través de las acciones extraordinarias presentadas. Por lo que la Sala rechazó el recurso de apelación interpuesto al considerar que:

(...) siendo entonces actos administrativos permitidos por la Ley (los impugnados por la entidad accionante), se determina que no existe ninguna violación de derechos fundamentales o constitucionales a la parte accionante, además, cabe indicar que el accionante se encuentra aun ejerciendo sus derechos constitucionales ante la vía administrativa de vía ordinaria; por lo tanto, no es la acción constitucional la vía correcta para buscar la solución a un reclamo de aspecto meramente administrativo y que tiene vías y procedimiento propios a cumplir.

15. En la sentencia de mayoría, de la cual me aparto, se considera que las pretensiones de las demandas presentadas no han sido las mismas:

⁸ La Sala en la sentencia impugnada sostuvo:

(...) la legitimada pasiva, ha demostrado que el hoy legitimado activo, si ha recurrido con sus reclamos en la instancia ordinaria, y ya se han iniciado por estos reclamos las siguientes causas 17510-2017-00144, 17510-2017-00282, del cual luego del juicio correspondiente de acuerdo al estado de cada causa, se han archivados los recursos de revisión, se ha inadmitidos los recursos de casación, es decir el acto administrativo ha sido impugnado ya en la vía judicial. Y en la actualidad se encuentran pendientes de ser resueltos por las autoridades de la Corte Constitucional dos procesos en los cuales se han interpuesto acciones extraordinarias de protección.

(e)n las acciones de impugnación, la pretensión de DHL fue, exclusivamente, que se deje sin efecto la Resolución SENAE-2017-0251-RE, que ratificó las sanciones contenidas en las liquidaciones aduaneras. En la acción de excepciones a la coactiva, la pretensión de DHL fue la eliminación del auto de pago. En la acción de protección, la pretensión de DHL fue, principalmente, que se declare la vulneración de los derechos constitucionales (...).

16. A mi criterio, según lo analizado, los procesos activados en la vía ordinaria como la acción de protección guardan la misma pretensión, la impugnación de las liquidaciones aduaneras a fin de dejarlas sin efecto. Lo cual es corroborado por el hecho de que la propia entidad accionante acudió previamente a la vía ordinaria. Cabe aclarar que los juzgadores de justicia ordinaria no se pronunciaron sobre el fondo por causas atribuibles a la entidad accionante. En los dos procesos de impugnación presentados por aquella, los juzgadores archivaron las causas por no rendir caución suficiente. En el tercer proceso, el de excepciones a la coactiva, los juzgadores archivaron el proceso por cuanto los mismos hechos ya fueron discutidos en los procesos de impugnación antes mencionados, tal como se ha expresado la Sala en su sentencia.
17. Por tanto, estimo que no es una justificación suficiente la falta de respuesta sobre el fondo de la controversia o de una decisión favorable a la entidad accionante en la vía ordinaria, para presentar en forma posterior la acción de protección. Caso contrario, de activar la vía constitucional provoca que sea un caso de manifiesta improcedencia de la acción de protección.
18. En tal virtud, en el presente caso para analizar el cargo de vulneración de la garantía de motivación, a la Sala no le correspondía analizar el tercer elemento: la verificación de la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados por la entidad accionante, sino únicamente los elementos i) y ii) expuestos en el párrafo 5 de este voto salvado, lo cual hizo, sin que dicha entidad presente alguna alegación al respecto.
19. En suma, considero que debía desestimarse la presente acción al no existir vulneración de la garantía de la motivación reconocida en el art. 76.7.1 de la CRE.



JHOEL MARLEN
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 3136-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 11 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:16; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

313619EP-5f28a

**Caso Nro. 3136-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que antecede fue suscrito el día miércoles once de octubre de dos mil veintitrés por juez/a constitucional, ALI VICENTE LOZADA PRADO; y el día jueves doce de octubre de dos mil veintitrés por juez/a constitucional, RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ; y el día viernes trece de octubre de dos mil veintitrés por juez/a constitucional, JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ, 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 2901-19-EP/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 27 de septiembre de 2023

CASO 2901-19-EP

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

SENTENCIA 2901-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación emitida en un proceso de acción de protección en la que un juez destituido por manifiesta negligencia impugnó la sanción aplicada por el Consejo de la Judicatura. Se concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

Asimismo, el Organismo fija una excepción al precedente establecido en la sentencia 001-16-PJO-CC respecto al análisis de la real vulneración de derechos constitucionales en los casos de garantías jurisdiccionales. Esto, porque la Corte estima que el tercer componente de la garantía de la motivación -análisis de la real vulneración de derechos- no es aplicable cuando los accionantes activaron, en primer lugar, la vía ordinaria y, posteriormente, propusieron una acción de protección con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones; cuestión que amerita un examen racional y razonable por parte de los jueces constitucionales de manera que puedan constatar si, en el fondo, se impugnó previamente en la vía ordinaria el mismo acto, con las mismas alegaciones, cargos y pretensiones con independencia de la forma en la que estos se encuentran expresados en cualquiera de las dos vías para aplicar la excepción contenida en este precedente.

La Corte señala que los jueces constitucionales pueden valerse de distintas herramientas para identificar si existe la superposición de vías en las que se persiga esencialmente lo mismo como, por ejemplo, analizar las alegaciones de la parte accionada respecto a la existencia de otro litigio en la vía ordinaria con los mismos hechos, cargos y pretensiones, entre otras.

A criterio de este Organismo, al haber acudido a la justicia ordinaria y, luego, a la constitucional con base en los mismos supuestos fácticos, alegaciones y pretensiones, entonces, los accionantes reconocieron que existía una vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria para resolver sus argumentos y perseguir sus pretensiones; por lo que, las garantías jurisdiccionales resultan improcedentes a la luz de lo dispuesto en el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

- 1.** El 3 de julio de 2019, el señor Julio Bolívar Vallejo Burbano (“**actor**”) presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura y de la Procuraduría General del Estado. El proceso se signó con el número 10571-2019-00248.¹

¹ El actor fungía como juez de la Unidad Judicial Civil y Mercantil del cantón Otavalo, provincia de Imbabura, y, mediante memorando 040-2016-CD-DPI-O, la Dirección Provincial de Imbabura del Consejo

2. En sentencia de 12 de julio de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con sede en el cantón Otavalo, provincia de Imbabura, aceptó la acción de protección propuesta.²
3. Inconformes con la decisión, el Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de apelación.
4. El 25 de septiembre de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (“Sala”) aceptó los recursos interpuestos y revocó la sentencia subida en grado.³

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 22 de octubre de 2019, el señor Julio Bolívar Vallejo Burbano (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 25 de septiembre de 2019. La causa se signó con el número 2901-19-EP y se admitió en auto de 18 de noviembre de 2019.⁴
6. El 12 de abril de 2023, el juez ponente Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento de la causa y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.
7. El 18 de abril de 2023, la Sala remitió su informe de descargo. El 21 de abril de 2023, y el 24 de abril de 2023, el accionante ingresó escritos dentro de la causa.

de la Judicatura (“**Dirección Provincial**”) remitió un expediente disciplinario con un informe motivado en el que recomendó declarar su responsabilidad por haber incurrido en error inexcusable, ya que tramitó por más de dos años el proceso número 10311-2013-1011 y emitió sentencia el 28 de julio de 2014, pese a que no era competente en razón de la materia. El 22 de julio de 2015, el entonces juez se inhibió de conocer la causa y la remitió a la judicatura correspondiente. En tal sentido, el Consejo de la Judicatura resolvió aplicar la sanción de destitución por la figura de manifiesta negligencia. Así, el actor propuso una acción de protección en la que argumentó que se le vulneraron sus derechos al debido proceso, a la defensa, motivación y a la presunción de inocencia, ya que el sumario administrativo inició por la falta de error inexcusable -pero fue destituido por manifiesta negligencia- y porque no se le habría notificado con el informe motivado.

² La jueza consideró que se vulneraron los derechos del actor al haber sido sancionado por la infracción de manifiesta negligencia, pese a que la recomendación de la Dirección Provincial fue por error inexcusable. Por ello, aceptó la acción y dispuso la restitución del actor a su cargo, así como el pago de las remuneraciones dejadas de percibir; además, ordenó que la entidad accionada capacite a todas las Unidades de Control Disciplinario del país sobre la notificación del informe motivado.

³ La Sala de la Corte Provincial aceptó el recurso de apelación, ya que evidenció que no se trastocaron los derechos del actor.

⁴ La Sala de Admisión estuvo conformada por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

2. Competencia

8. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución** o **CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

9. El accionante señala que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.
10. Argumenta que la Sala accionada transgredió su derecho a la tutela judicial efectiva porque “refiriéndose a los puntos en controversia, se limita a señalar en el punto nueve de la resolución [...]” que:

[...] En cuanto a las otras alegaciones realizadas por el accionante resultan de menor importancia por cuanto las mismas ya han pasado incluso filtros de legalidad ante las autoridades judiciales como son el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Corte Nacional de Justicia. Finalmente dejamos aclarado que una acción de protección no sustituye los demás medios judiciales, pues en dicho caso la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos y desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que represente la función judicial [...]

11. Sobre la garantía de la motivación, refiere que “[l]a resolución dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura concluye de modo inmotivado en la aceptación del recurso de apelación, sobre la base de premisas falaces e impropias del ejercicio argumentativo que debe realizar el juzgado al momento de resolver una causa [...]”. Por ende, considera que la Sala “redujo el punto de debate en torno a la verificación de la vulneración de derechos constitucionales del suscrito en torno al debido proceso en los insumos que se refieren al derecho a la defensa y a la motivación, y asimismo respecto del derecho a la presunción de inocencia”.
12. En línea con lo anterior, argumenta que se trastocó la motivación porque no se resolvieron los cargos respecto a la vulneración a la defensa, ya que la Sala “tiene como único elemento la activación de la justicia ordinaria en contra de la resolución deviniente (sic) del sumario administrativo y sobre la base de ese único argumento concluye en que ha sido garantizado el derecho a la defensa del recurrente”.

13. Posteriormente, esgrime que el auto de inicio del sumario se fundamentó en “información falsa”, ya que se le atribuyó la emisión de una sentencia inexistente. En esa línea, insiste que no podía ser sancionado por manifiesta negligencia.
14. Precisa que la Sala no consideró sus argumentos, sino que “se inclina por la aplicación de un presupuesto de hecho, al señalar que la decisión tomada por los Jueces de la Corte Nacional de Justicia,⁵ en relación a un recurso de casación limita el pronunciamiento de la justicia constitucional”. En consecuencia, concluye que la sentencia impugnada no es razonable.
15. El accionante estima que se transgredió la seguridad jurídica y, por ello, cita jurisprudencia en la que se dota de contenido al derecho y se resalta su importancia.
16. En virtud de las alegaciones expuestas, solicita que la Corte declare (i) la vulneración de los derechos referidos, (ii) se deje sin efecto la decisión impugnada y (iii) disponga la respectiva reparación integral.
17. En escrito de 24 de abril de 2023, el accionante realizó un recuento de los hechos del caso, de las vulneraciones de derechos y, además, se refirió a la sentencia 3-19-CN/20, por lo que, requirió que se extiendan sus efectos a su caso.

3.2. De la parte accionada: Sala de la Corte Provincial

18. El 18 de abril de 2023, la jueza Mónica Sofía Figueroa Guevara indicó que el señor Javier de la Cadena Correa, quien también fue juez de la Sala accionada, actualmente se desempeña como conjuez encargado en la Corte Nacional de Justicia. Por su parte, el señor Wilian Jiménez Guerrero, quien formó parte del tribunal accionado, renunció a su cargo, por lo que, no era posible que esgrimiera argumentos sobre la presente acción.
19. Posteriormente, la jueza indicó que la sentencia impugnada describió los hechos, identificó la normativa aplicable, planteó los problemas jurídicos y, tras un análisis, concluyó que no existía vulneración de derechos.

3.3. Amici curiae

3.3.1. Iván Patricio Durasno Campoverde

⁵ El accionante indicó que propuso un recurso subjetivo en contra de la sanción que le aplicó el Consejo de la Judicatura. Al respecto, la Corte Nacional de Justicia emitió sentencia y ratificó la legalidad del acto. Causa 17811-2016-01541.

20. En escrito de 12 de julio de 2022, el señor Iván Patricio Durasno Campoverde compareció en calidad de *amicus curiae* y señaló que el accionante explicó las vulneraciones de derechos que sufrió, pero estos cargos no fueron atendidos por la Sala accionada. Por ello, estima que ésta conculcó la motivación, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica. Posteriormente, refirió la importancia de la motivación a la luz de la jurisprudencia constitucional. Así, concluyó que “la Corte Constitucional en su resolución debe dictar una SENTENCIA que declare la existencia de la vulneración de los derechos constitucionales invocados por el accionante [...]”.

3.3.2. Alfredo Gáravi Naranjo y Martha Obando Guayachico

21. En escrito de 6 de septiembre de 2022, los señores Carlos Alfredo Gáravi Naranjo y Martha Obando Guayachico, en calidad de presidente y secretaria de la Mesa de la Verdad y La Justicia por los Derechos de Ex Servidores Judiciales Destituidos por el Consejo de la Judicatura, ingresaron un escrito en calidad de *amicus curiae*. En el mismo, realizaron un recuento de los antecedentes del caso e indicaron que la Mesa de la Verdad y Justicia es un órgano conformado por exservidores judiciales.

22. En línea con lo anterior, citaron la Constitución, estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Código Orgánico de la Función Judicial para sostener la importancia de la independencia de poderes en un Estado. Así, resaltaron que solo los órganos jurisdiccionales pueden aplicar justicia y no el Consejo de la Judicatura por carecer de dicha potestad.

23. Continuaron y refirieron que los jueces gozan de la garantía de inamovilidad y explicaron que bajo la figura de error inexcusable se “interpretaron normas del Código de Procedimiento Penal, evaluaron actuaciones jurisdiccionales calificando supuestas negligencias y errores inexcusables, no solamente como ocurrió en caso del accionante, sino durante más de una década a cientos de servidores judiciales entre los que se encontraban Jueces, Fiscales y Defensores Públicos [...]”.

24. Finalmente, requirieron que se acepte la demanda propuesta y citaron la sentencia constitucional 37-19-IN/21.

3.3.3. Mauro Patricio Durasno Sánchez, Ruth Patricia Sánchez Sánchez y Sara Raquel Sánchez Sánchez

25. El 12 septiembre de 2022, los señores Mauro Patricio Durasno Sánchez, Ruth Patricia Sánchez Sánchez y Sara Raquel Sánchez Sánchez ingresaron, cada uno por su parte, el mismo escrito en el que precisaron los antecedentes de la causa y cuestionaron la decisión de la Sala accionada. En la misma línea, indicaron la importancia del debido

proceso, de la motivación, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, por ello, solicitaron que:

[...] la Corte Constitucional en su resolución debe dictar una SENTENCIA que declare la existencia de vulneración de los derechos constitucionales invocados por el accionante, aceptar la acción extraordinaria de protección presentada y disponer medidas de reparación integral como la de dejar sin efecto la sentencia de segunda instancia de la Sala de la Corte Provincial de Imbabura; dejar sin efecto la sentencia del Juez A quo de Otavalo, dejar sin efecto la acción de personal en contra del Dr. Vallejo Burbano, ordenar la indemnización material que corresponde al accionante.

4. Análisis constitucional

26. El artículo 94 de la Constitución, así como el artículo 58 de la LOGJCC, determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por acción u omisión de una autoridad judicial.
27. Este Organismo ha determinado que los cargos esgrimidos en la acción extraordinaria de protección deben poseer un argumento claro y completo para que pueda realizar un examen de las alegaciones contenidas en la demanda. Si en la etapa de sustanciación no se identifica un argumento mínimamente completo, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para ofrecer una respuesta a los accionantes; sin embargo, si después de haber efectuado dicho esfuerzo no se advierte una alegación, la Corte se encuentra impedida de pronunciarse al respecto.⁶
28. En primer lugar, el accionante cuestiona la corrección de la decisión impugnada, ya que, a su criterio, se emplearon premisas “falaces e impropias” (párrafo 11). Aquello no representa un cargo mínimamente completo, pues se reduce a la inconformidad con la decisión impugnada. En ese orden de ideas, no es posible efectuar un análisis incluso tras un esfuerzo razonable.
29. Asimismo, el accionante sostiene que el sumario en su contra se fundamentó en información “falsa” y controvierte la forma en la que se llevó a cabo el procedimiento administrativo (párrafo 13). Al respecto, merece la pena aclarar que estas alegaciones se relacionan con la actuación de los funcionarios que tramitaron el proceso disciplinario, así como con la información contenida en el sumario, mas no a la

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

Para identificar un argumento claro se debe verificar que este tenga: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma ‘directa e inmediata’.

conducta de los operadores judiciales. En tal sentido, no es posible analizar los argumentos por no relacionarse con el objeto de la garantía incoada.⁷

30. El accionante se refiere a la seguridad jurídica, pero no enuncia la acción u omisión de los operadores judiciales que habría trastocado dicho derecho de manera directa e inmediata (párrafo 15). En tal sentido, el cargo no posee una estructura mínimamente completa y no puede examinarse incluso tras un esfuerzo razonable.
31. Esta Corte observa que los argumentos contenidos en los párrafos 10, 12 y 14 se circunscriben en que la Sala accionada no efectuó un análisis sobre la vulneración a sus derechos, pues se limitó a precisar que existía un pronunciamiento por parte de la Corte Nacional de Justicia sobre los mismos cargos. En consecuencia, tras un esfuerzo razonable, este cargo se analizará conforme al problema jurídico que se esbozará en párrafos posteriores.
32. En cuanto al escrito de 24 de abril de 2023, ingresado con posterioridad a la presentación de la demanda, en el que el accionante solicitó que se extiendan los efectos de la sentencia 3-19-CN/20, esta Corte estima necesario indicar que “la demanda es el acto jurídico que da inicio al proceso constitucional y son las alegaciones contenidas en ésta las que deben ser consideradas [...] salvo que se ordene aclarar y completar la demanda”.⁸ Por ello, este Organismo ha referido que “no se pueden estimar las alegaciones que se esgriman con posterioridad a la proposición de la demanda, pues aquello supondría otorgar una ventaja procesal injusta a los accionantes respecto a las otras partes del proceso y desconocer el término dispuesto en la ley para presentar una acción constitucional”.⁹ Adicionalmente, de la revisión de la causa *in examine* no se constata que la declaratoria jurisdiccional previa abordada en la sentencia 3-19-CN/20 haya sido un hecho discutido en la acción de protección y menos aún en la decisión impugnada, por lo que, no cabe un análisis de oficio respecto de cuestiones que no fueron objeto de conocimiento en la decisión que se impugna.
33. Previo a continuar, esta Corte anota las particularidades que presenta la causa *in examine*. A saber, de la revisión del proceso, se observa que es un caso en el que se propuso un recurso subjetivo o de plena jurisdicción y, de manera posterior a la activación de la justicia ordinaria, se planteó una garantía jurisdiccional aparentemente con los mismos cargos y pretensiones. En función de ello, el accionante alega que la judicatura accionada no respondió sus cargos, pues estos se revisaron en el recurso subjetivo. En ese sentido, resulta oportuno efectuar algunas consideraciones en torno al estándar de motivación en este tipo de supuestos.

⁷ De manera excepcional, en caso de aceptar la acción incoada y de reunirse los requisitos para analizar el mérito de la decisión, los cargos del proceso de origen podrían ser conocidos en la presente garantía.

⁸ CCE, auto de Admisión 1386-22-EP, 4 de agosto de 2022, párr. 13.

⁹ *Ibid.*

4.1. La garantía de la motivación en garantías jurisdiccionales: el tercer elemento de análisis de la real vulneración de derechos

34. El diseño constitucional contempla a las garantías jurisdiccionales como herramientas para tutelar, proteger y reparar de manera eficaz e inmediata las vulneraciones a los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.¹⁰ Así, las garantías son relevantes, pues evitan que los derechos sean meros enunciados al tornarlos justiciables.
35. Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia constitucional buscó evitar que el análisis de los operadores judiciales que conocen garantías jurisdiccionales sea elemental y/o superficial en atención a que en este tipo de procesos “se discuten cuestiones especialmente relevantes para la justicia: la vulneración a derechos constitucionales”.¹¹ De esta forma, la Corte dilucidó que, en una acción de protección, los jueces:

[...] deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derecho constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [...] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.¹²

36. Complementariamente, este Organismo esclareció que, en garantías jurisdiccionales, los operadores judiciales tienen la obligación de analizar:

[...] la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.¹³

37. En tal virtud, si bien el criterio rector de un análisis de motivación consiste en que esta sea *suficiente*, a saber, que posea una estructura mínimamente completa, integrada por dos requisitos: (i) una fundamentación normativa suficiente que contenga “las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”¹⁴ y (ii) una fundamentación fáctica en la que

¹⁰ Constitución del Ecuador, Capítulo Tercero: Garantías jurisdiccionales. LOGJCC, artículo 6 “- Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación [...]”.

¹¹ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 39.

¹² CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, págs. 23s.

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

¹⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

se enuncie “una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”;¹⁵ en las garantías jurisdiccionales, existe un requisito adicional¹⁶ relacionado con (iii) el análisis que deben realizar los jueces sobre “la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales”.¹⁷

- 38.** Ahora bien, la jurisprudencia constitucional también ha puntualizado que, en el caso de la acción de protección, “la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al momento de conocer” dicha garantía.¹⁸ Lo anterior implica que con independencia del acto que se impugna mediante esta garantía, los jueces se encuentran llamados a efectuar un examen sobre las alegaciones relativas a la vulneración de derechos constitucionales. Al respecto, la Corte ha indicado que:

Evidentemente, la esencia del examen de la autoridad judicial constitucional debe centrarse en verificar si concurre la alegada violación, previo a determinar (i) cuáles son las vías ordinarias adecuadas y (ii) la causa de improcedencia de la acción, recalcando que, la naturaleza del acto no determina la competencia de los jueces al momento de conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales.¹⁹

- 39.** Lo esgrimido *supra* es consecuente con la finalidad de las garantías y su naturaleza eminentemente tutelar. No obstante, esta Corte ha advertido que la referida obligación, a saber, el análisis de la real existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, no necesariamente es aplicable en determinados supuestos como cuando “es tal la especificidad de la pretensión de la acción, que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria”²⁰ lo que provoca una desnaturalización de la garantía, cuestión que ocurre, por ejemplo, en casos de prescripción adquisitiva de dominio,²¹ cuando se pretende la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual,²² cuando se pretenden anular un acta de defunción proveniente de una sentencia ejecutoriada de muerte presunta,²³ cuando se impugne un visto bueno²⁴ o cuando sea evidente que la pretensión de los accionantes es cuestionar la supuesta falta de citación de una infracción de tránsito detectada por medios telemáticos, entre otras.²⁵

¹⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

¹⁶ *Ibid.* Párr. 102.

¹⁷ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, ps. 23s.

¹⁸ CCE, sentencia 2152-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 32; 739-13-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 28; 1548-17-EP/22, 5 de mayo de 2022, párr. 34.

¹⁹ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 86.

²⁰ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91.

²¹ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021.

²² CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 86.

²³ CCE, sentencia 165-19-JP/21, 21 de diciembre de 2021.

²⁴ CCE, sentencia 1329-12-EP/22, 07 de septiembre de 2022 y 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020.

²⁵ CCE, sentencia 461-19-JP/23, 19 de abril de 2023, párr. 59.

4.2. Las excepciones al análisis del tercer elemento de la motivación en las garantías jurisdiccionales

40. Como se ha precisado, la obligación de análisis de la real vulneración de derechos constitucionales no es absoluta, sino que presenta determinadas excepciones que han sido abordadas principalmente por la jurisprudencia de este Organismo. En tal sentido, corresponde dilucidar si el tercer requisito de motivación propio de las garantías jurisdiccionales debe o no ser exigible ante un supuesto como el que presenta la causa *in examine*; es decir, cuando se activó la vía ordinaria a la luz de los mismos hechos, pretensiones y cargos y, posteriormente, se propuso una acción de protección que, en el fondo, con independencia de la forma en la que se expresaron en las dos vías, se circunscriben a los mismos hechos, cargos y pretensiones.
41. La Corte Constitucional ha referido que la finalidad de la acción de protección no es sustituir la vía ordinaria ya que, ambas persiguen fines distintos. En general, se ha señalado que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de derechos constitucionales²⁶ que no cuentan con una vía adecuada, efectiva y eficaz en la vía judicial y no busca pronunciarse sobre cuestiones que “recaen en la esfera ordinaria”.²⁷ Esta cuestión debe asumirse con absoluta racionalidad porque no puede llevar a concluir que solo en la justicia constitucional se tutelan derechos o se discuten sus vulneraciones, pues todas las materias judiciales en el fondo presentan la tensión y posible conculcación de derechos. Así, por ejemplo, en un caso de despido intempestivo -que cuenta con la vía ordinaria laboral- se encuentra de por medio la posible vulneración de los derechos laborales de los trabajadores y en un caso tributario se pueden encontrar las violaciones a derechos como la propiedad, defensa o seguridad jurídica, entre otros.
42. La procedencia de la vía constitucional y de la vía ordinaria amerita un ejercicio racional por parte de los operadores de justicia y de los justiciables.
43. En la presente causa nos encontraríamos ante la proposición de una acción ordinaria y, seguidamente, de una constitucional *con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones* (con independencia de la forma en la que se expresaron en ambas vías, pero que esencialmente son los mismos) cuestión que comporta un nuevo supuesto, pues son los accionantes quienes trastocan la finalidad de la acción de protección, ya que la emplean como un mecanismo de impugnación supletorio para perseguir lo mismo que se busca en la justicia ordinaria.

²⁶ CCE, CCE, sentencia 1101-20-EP/22, párr. 76.

²⁷ *Ibid.*, párr. 105.

- 44.** La activación de la justicia ordinaria y de la justicia constitucional con fundamento en los mismos hechos, alegaciones y pretensiones puede traer como consecuencia la emisión de decisiones contradictorias, toda vez que se examina el mismo presupuesto fáctico, cargos y pretensiones, pero los procesos podrían resolverse de forma distinta. Lo anterior inclusive podría afectar la ejecución de los fallos judiciales y la eficacia en la administración de justicia. Por ejemplo, podría ser que, a la luz de ciertos cargos, la justicia ordinaria deje sin efecto un acto; no obstante, en la jurisdicción constitucional, se declare que el acto no vulneró derechos y, por ende, continúa vigente, a pesar de que se examinan los mismos hechos en ambas jurisdicciones.
- 45.** Incluso si la Corte Constitucional, en el marco de una acción extraordinaria de protección, mantiene la verificación del tercer requisito de la motivación para las garantías jurisdiccionales, entonces, podría declarar la vulneración de la garantía en caso de que corresponda, efectuaría un reenvío y existirá un nuevo pronunciamiento, pese a que el mismo cargo ya obtuvo una respuesta en la vía judicial, por lo que, se relativizaría la eficacia en la administración de justicia en su conjunto. Precisamente, en otras causas, este Organismo ha conocido acciones extraordinarias de protección en donde se evidenció una vulneración a la motivación en el tercer requisito, pero, no fue posible reenviar la causa para que se emita una nueva decisión debido a que los accionantes ya habían acudido a la vía ordinaria y obtuvieron una respuesta a sus cargos y pretensiones.²⁸ Así, se evidencia lo ineficaz que resulta mantener el tercer requisito de motivación respecto de cargos y pretensiones que ya obtuvieron una respuesta en la vía ordinaria.
- 46.** Una situación que también podría evidenciar la posible contradicción entre las decisiones emitidas en la vía constitucional y la ordinaria podría ocurrir, por ejemplo, si una persona presenta una acción subjetiva en la que alega que fue desvinculada por una entidad pública en vulneración del principio de legalidad, por lo que, solicita su reintegro a la entidad. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo resuelve negar la demanda y la Corte Nacional de Justicia también niega el recurso de casación, por lo que se resuelve que el acto administrativo es legal y permanece vigente. Posteriormente, el accionante propone una acción de protección en la que alega las mismas violaciones del principio de legalidad y solicita nuevamente su reintegro. En este caso, el juez constitucional declara la vulneración del debido proceso y dispone el reintegro. En este escenario, pese a que en ambas vías se trataron los mismos hechos, argumentos y la misma pretensión, las dos sentencias establecerían decisiones contradictorias para la entidad accionada, quien se vería obligada a cumplir la sentencia constitucional de forma inmediata conforme la LOGJCC, pese a que en la vía ordinaria ya existe un pronunciamiento que ratificó la legalidad del acto.

²⁸ CCE, sentencia 147-18-EP/23, 07 de junio de 2023, párr. 23 y 3314-17-EP/23, 05 de julio de 2023.

47. De este modo, al activar la vía judicial con determinadas alegaciones y pretensiones, los accionantes aceptan la competencia de los jueces ordinarios para analizarlas y pronunciarse sobre ellas, pues reconocen que hay una vía adecuada distinta a la constitucional. Sin embargo, se acuden a la justicia constitucional con las mismas alegaciones y pretensiones, lo que denota que, en muchos casos, se persiguen maximizar las posibilidades de obtener una respuesta favorable en cualquiera de las dos vías, sin atender a la especificidad y al objeto de cada una.
48. Las conductas referidas son contrarias a la naturaleza de las garantías jurisdiccionales, pues éstas no pretenden ser un mecanismo supletorio de impugnación ni un proceso paralelo o secuencial que pueda activarse cuando ya se puso una causa en conocimiento de la justicia ordinaria por ser la competente para resolver. Así, la acción de protección no puede proponerse ante un mínimo desacuerdo con el diseño que posea determinado proceso judicial, así como tampoco cuando se plantee con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones sobre los que ya se activó la justicia ordinaria. En virtud de lo anterior, esta Corte ha anotado que proponer una acción de protección sobre asuntos propios de la justicia ordinaria trastoca “la propia eficacia de las garantías jurisdiccionales [...], pues se las distraería de su objeto propio [tutela de derechos fundamentales], para ocuparlas como vías alternativas para tratar asuntos propios de la jurisdicción ordinaria”.²⁹
49. Por las razones expuestas, cuando los sujetos procesales aceptaron la existencia de un mecanismo idóneo y eficaz en la justicia ordinaria y, posteriormente, acuden a la justicia constitucional a la luz de los mismos hechos, argumentos y pretensiones, dichas alegaciones deberán rechazarse por ser improcedentes para la jurisdicción constitucional, conforme al artículo 42³⁰ numeral 4 de la LOGJCC.³¹ Esto porque se trata a la acción de protección como un mecanismo subsidiario, como un recurso adicional a la justicia ordinaria y se provoca la superposición de instancias judiciales, por lo que, estas conductas ocasionarían la eventual desnaturalización de la acción de protección.
50. Con fundamento en lo expresado, *no será procedente la acción de protección cuando ya se haya propuesto una demanda en la vía ordinaria a la luz de los mismos hechos, cargos y pretensiones para lo cual los jueces que conocen garantías jurisdiccionales deben efectuar un examen racional y razonable en el que identifiquen si, en el fondo, ya se impugnó previamente en la vía ordinaria el mismo acto, con las mismas*

²⁹ CCE, sentencia 253-16-EP/21, párr. 27.

³⁰ LOGJCC, “Art. 42.- Improcedencia de la acción. - La acción de protección de derechos no procede: [...] 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. [...]”.

³¹ Esto no obsta la posibilidad de plantear una acción de protección incluso tras haber activado la vía judicial siempre y cuando se propongan distintas alegaciones o se persigan pretensiones diferentes. CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019.

alegaciones, cargos y pretensiones con independencia de la forma en la que estos se encuentran expresados o redactados en cualquiera de las dos vías para aplicar la excepción contenida en este precedente. Para poder dilucidar si esto ocurre, los jueces deben adoptar las herramientas que poseen a su alcance como, por ejemplo, el análisis de los cargos propuestos por la parte accionada quien puede identificar y poner en conocimiento del operador judicial la existencia de otro proceso en la justicia ordinaria sobre los mismos hechos, cargos y pretensiones como, de hecho, ocurrió en la presente causa. De la misma forma, los jueces constitucionales podrían consultar el sistema informático de trámite judicial o los procesos judiciales de los accionantes como ocurrió en la presente causa, pues la Sala de la Corte Provincial observó y se pronunció sobre la sentencia emitida por la Corte Nacional de Justicia; también podrían requerir la cooperación de otras judicaturas, oficiando información respecto a posibles casos en donde se identifiquen estos supuestos, entre otras. En suma, los jueces de garantías pueden emplear las atribuciones que poseen para realizar un examen razonable sobre la existencia de causas en la vía ordinaria a la luz de los mismos hechos, cargos y pretensiones a la acción de protección que se pone en su conocimiento.

51. Entonces, las autoridades judiciales, tras analizar y comprobar que se trata de los mismos hechos, cargos y pretensiones, deberán declarar la improcedencia de dichos cargos. Esto no exime que el operador judicial pueda evidenciar que razonablemente existen hechos, argumentos y pretensiones distintas a las que se propusieron en la vía ordinaria y sobre las que sí deberá realizar un análisis, conforme al estándar de motivación de las garantías jurisdiccionales.

4.3. La activación de la justicia ordinaria y de la justicia constitucional a la luz de los mismos hechos, cargos y pretensiones en la causa *in examine*

52. Así, tras las consideraciones del párrafo precedente y, de conformidad con los antecedentes de la causa *sub judice*, se verifica que el accionante sostiene que la judicatura accionada no efectuó un examen de la vulneración de sus derechos debido a que propuso una acción ordinaria ante la jurisdicción contenciosa administrativa, por lo que, la judicatura accionada se limitó a referir que existía un pronunciamiento de la Corte Nacional de Justicia respecto de los mismos hechos, cargos y pretensiones. En tal sentido, corresponde observar si se cumple el supuesto abordado *supra*, es decir, si el accionante acudió a la justicia ordinaria con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones que, posteriormente, esgrimió en la justicia constitucional; pues, de ser así, no se deberá revisar si la judicatura accionada hizo un análisis de la vulneración de derechos -tercer elemento-.
53. Siguiendo este orden de ideas, se constata que, el 23 de septiembre de 2016, el señor Julio Bolívar Vallejo Burbano propuso un recurso subjetivo o de plena jurisdicción en el que *impugnó la resolución de 18 de mayo de 2016 emitida por el Pleno del Consejo*

de la Judicatura dentro de expediente disciplinario MOT-0259-SNCD-2016-DMA. La causa se signó con el número 17811-2016-01541. Al respecto, esta Corte evidencia lo siguiente:³²

- i.** Los principales argumentos de la demanda contencioso-administrativa se relacionaron con la vulneración de la defensa, motivación y seguridad jurídica, ya que, no habría podido defenderse, pues no se consideraron todos sus argumentos de descargo en el sumario administrativo y porque el sumario inició por error inexcusable, pero se sancionó por manifiesta negligencia. El Tribunal Distrital aclaró los cargos, en función de los argumentos esgrimidos y de su potestad de efectuar control de legalidad, y verificó si el accionante quedó en indefensión por haber sido juzgado por manifiesta negligencia, pese a que el sumario administrativo inició por error inexcusable.
 - ii.** En la demanda se argumentó la vulneración de la seguridad jurídica como consecuencia de la transgresión de la defensa, pues, el señor Julio Bolívar Vallejo Burbano fue sancionado, pese a que no se configuró la manifiesta negligencia ni el error inexcusable.
 - iii.** De igual forma, el señor Julio Bolívar Vallejo Burbano alegó la vulneración a la garantía de la motivación porque existían inconsistencias en el sumario, por ejemplo, en el informe de recomendación para la aplicación de la sanción se mencionaba el nombre de otra servidora judicial y existían errores en las fechas de unos documentos. Asimismo, porque la decisión adoptada en su contra no consideró sus argumentos.
- 54.** El Tribunal Contencioso Administrativo falló a favor del accionante y la parte accionada interpuso recurso de casación. Así, en sentencia de 27 de julio de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia casó la sentencia recurrida y resolvió la legalidad del acto impugnado.
- 55.** Ahora bien, el 3 de julio de 2019, el señor Julio Bolívar Vallejo Burbano presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura y de la Procuraduría General del Estado y la causa se signó con el número 10571-2019-00248. En su acción alegó lo siguiente:
 - i.** La vulneración de la defensa porque no fue notificado con el informe motivado; al respecto, sustentó su cargo con la sentencia constitucional 234-18-SEP-CC en la que se precisó que la falta de notificación del informe motivado puede ser causa de nulidad.

³² Expediente judicial de la causa 17811-2016-01541

- ii. La violación de la defensa y de la presunción de inocencia, pues el proceso disciplinario inició por error inexcusable; pero fue sancionado por manifiesta negligencia; por lo que, no pudo defenderse.
 - iii. La vulneración de la motivación porque fue sancionado por manifiesta negligencia. También porque el sumario tuvo varias inconsistencias como, por ejemplo, en un oficio de 23 de julio de 2015 se hacía referencia a una sentencia que no habría sido emitida para ese entonces por el juez sancionado, ya que, se señalaba al 28 de julio de 2015 como la fecha de dicha sentencia.
56. Con ocasión de lo anterior, se constata que en la acción de protección se formuló un cargo jurídico que no había sido objeto de impugnación en la sede contencioso-administrativa, a saber, la falta de notificación del informe motivado y su relación con la sentencia constitucional 234-18-SEP-CC. En cambio, los cargos relativos con la defensa, seguridad jurídica, presunción de inocencia y motivación se relacionan con el mismo presupuesto respecto a la sanción impuesta por manifiesta negligencia cuando el proceso inició por error inexcusable. En la misma línea, se alegó la vulneración de la motivación por inconsistencias en el sumario administrativo.
57. De tal forma, tras haber verificado que se esgrimieron los mismos cargos y pretensiones, respecto a los mismos hechos, en ambas jurisdicciones, los jueces accionados no debían realizar un análisis de la real vulneración de derechos respecto de los cargos señalados en el párrafo *supra*. Por ende, solo corresponde verificar si la judicatura accionada analizó la real vulneración de derechos con motivo de la falta de notificación del informe motivado y su relación con la sentencia 234-18-SEP-CC, por ser lo único que no fue esgrimido en la vía ordinaria; esto toda vez que el resto de las alegaciones no son susceptibles al mismo estándar de motivación. En tal sentido, se procederá al análisis del problema jurídico conforme al cargo contenido en el párrafo 31 *supra*.
- 4.4. ¿La Sala accionada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al no haberse pronunciado respecto al cargo relativo a la notificación del informe motivado y su relación con la sentencia constitucional 234-18-SEP-CC, pues la Sala limitó su examen a que el accionante ya había activado la justicia ordinaria?**
58. El artículo 76 numeral 7 letra l) numeral 7 de la Constitución establece que el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación implica que:

Las resoluciones de los poderes públicos [...] enunci[en] las normas o principios jurídicos en que se funda y se expli[que] la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.³³

59. La garantía de la motivación no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica,³⁴ pues tan solo impone a los jueces la obligación de expresar de manera *suficiente* las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión.
60. En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional ha manifestado que el derecho referido comporta la “obligación de los poderes públicos de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que, precisamente en la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad (...)”.³⁵
61. De conformidad con las consideraciones previas, se verifica que la sentencia impugnada efectuó el siguiente análisis respecto del único cargo que no se esgrimió también en la justicia ordinaria relativo a la notificación del informe motivado y su relación con la sentencia constitucional 234-18-SEP-CC.

4.4.1. Sobre la vulneración al derecho al debido proceso por la falta de notificación del informe motivado por parte de la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura y la sentencia 234-18-SEP-CC

- i. Para analizar este cargo, la Sala se refirió, primero, a los antecedentes que originaron el sumario administrativo.³⁶ En lo principal, señaló que el 29 de enero de 2016 se dictó el acto administrativo de recomendación para la aplicación de una sanción al sumariado y que, mediante providencia de 1 de febrero de 2016, se dispuso lo siguiente: “[a]gregúese al presente expediente disciplinario el escrito presentado por la parte sumariada que antecede. En lo principal i (sic) de conformidad de los Arts.- 1, 2 y 9 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información, confíerese las copias certificadas a costas del peticionario conforme lo solicita (...)”. La providencia anterior fue legalmente notificada a la casilla judicial del procurador del accionante y al correo julhiov@hotmail.com.
- ii. Luego, se señala que el 2 de febrero de 2016, se notificó al accionante con el inicio del sumario administrativo y se solicitó que señale la casilla judicial para seguir recibiendo sus notificaciones. Frente a ello, el accionante

³³ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 octubre 2008.

³⁴ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 44.

³⁵ CCE, sentencia 1728-12-EP/19, 02 de octubre de 2019, párr. 28.

³⁶ Fs. 26 del expediente judicial de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura.

requirió copias certificadas del informe motivado y su petición fue atendida el 4 de febrero de 2016. Igualmente, señaló su casilla judicial para posteriores notificaciones.

iii. La Sala evidenció que, el 10 de febrero de 2016, el accionante presentó alegaciones sobre el informe motivado en su contra y solicitó que se declare su estado de inocencia. Finalmente, el 18 de mayo de 2016, el Pleno del Consejo de la Judicatura dictó la resolución administrativa sancionatoria en contra del accionante.

iv. De conformidad con lo anterior, la Sala precisó que:

[...] durante la tramitación del sumario administrativo que ha servido de base para la Resolución del Expediente Disciplinario No. MOT-0259-SNCD-DMA (...) ha sido apegado conforme a las normas y procedimientos que señala la Codificación del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura contenido en la Resolución No. 029-2015, se han respetado los términos establecidos en dicha normativa y por ende no existe algún tipo de alteración al trámite normal.

v. Específicamente sobre la notificación con el informe motivado, los jueces indicaron que:

[...] el informe motivado fue expedido el 29 de enero del 2016; e *inmediatamente el sumariado en ese entonces aplica inmediatamente una serie de actos como el solicitar copias de dicho informe*, de impugnar dicho informe y señalar domicilio judicial en la ciudad de Quito, todo esto antes de que se envíe dicho expediente, *lo cual nos hace ver que prácticamente ejerció todos sus derechos, en primer lugar a saber el contenido de dicho informe e incluso a impugnar el mismo* y finalmente a señalar domicilio judicial para recibir sus notificaciones en la ciudad de Quito (énfasis añadido).

vi. En virtud de lo anterior, la Sala resolvió que “no existe ningún tipo de vulneración al debido proceso, ni jamás quedó en indefensión el hoy accionante como pretende hacer aparecer en sus alegaciones. Está demostrado paso a paso que si ejerció su legítimo derecho a la defensa y jamás se vulneró su derecho a contradecir”.

vii. La Sala consideró que “resulta inconsistente e incongruente [la alegación sobre la vulneración por la falta de notificación del informe motivado], ya que de ser así: ‘No se le notificó con el Informe Motivado’, como (sic) es que el 10 de febrero del 2016, antes de que el expediente administrativo sea remitido a la ciudad de Quito, presenta una Impugnación a dicho Informe, refiriéndose textualmente a ciertos puntos con los cuales a decir del accionante no eran verdad o estaban fuera de contexto legal”.

viii. Por otro lado, se refirió a la sentencia 234-18-SEP-CC en la que se precisó que la falta de notificación del informe motivado puede ser causa de nulidad. Al respecto, la Sala señaló que, a diferencia del referido fallo, el accionante “al impugnar el informe [motivado] prácticamente está convalidando incluso la falta de dicha notificación”, por ello, diferenció que “[o]tra cosa hubiese sido, si nunca hubiese tenido conocimiento de dicho informe [...]”. En consecuencia, desestimó que se aplique la sentencia 234-18-SEP-CC, pues en la causa *sub judice* el accionante sí tuvo conocimiento del informe motivado.

- 62.** Ahora bien, esta Corte anota que, respecto a la vulneración al debido proceso por la falta de notificación del informe motivado, la Sala accionada analizó los hechos del caso y esgrimió las razones por las que consideró que no se trastocó el derecho, ya que el accionante tuvo conocimiento de dicho informe, accedió a él y se defendió de su contenido. De igual forma, concluyó que el caso no era igual al abordado a la sentencia 234-18-SEP-CC, pues a diferencia de aquel, el accionante “al impugnar el informe [motivado] prácticamente está convalidando incluso la falta de dicha notificación”, por lo que, inclusive se defendió del contenido del mentado informe.
- 63.** En función de lo expuesto, esta Corte concluye que la Sala accionada no vulneró el derecho del accionante, pues analizó la real vulneración de derechos del cargo relativo a la notificación del informe motivado y su relación con la sentencia constitucional 234-18-SEP-CC, sin que le corresponda a este Organismo pronunciarse sobre la corrección o incorrección de esta.

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 2901-19-EP.
- 2.** *Disponer* la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- 3.** *Ordenar* que el Consejo de la Judicatura efectúe la publicación de la sentencia en sus portales web institucionales con un hipervínculo que dirija al documento completo para socializar el precedente contenido en la misma, por el periodo de seis meses consecutivos. Para justificar el cumplimiento integral de la medida, los responsables del departamento de tecnología y comunicación deberán remitir a esta Corte: **(i)** dentro del término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, la constancia de la publicación en el

banner principal del portal web de la institución; y, **(ii)** dentro del término de 10 días contados desde el cumplimiento del plazo de 6 meses, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial log) respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente las entidades obligadas publicaron de manera ininterrumpida y por el plazo señalado en su sitio web la presente sentencia.

4. *Ordenar* que el Consejo de la Judicatura, en el término máximo de 10 días desde la notificación de esta sentencia, difunda el contenido de este fallo para socializar el precedente contenido en la misma por correo institucional entre los jueces, juezas, fiscales, defensores y defensoras públicas, así como a todos los abogados y abogadas del Foro. Para justificar el cumplimiento integral de esta medida, el Consejo de la Judicatura deberá remitir a la Corte Constitucional, en el término de 5 días desde el cumplimiento, la constancia de su difusión mediante el correo institucional a los jueces, juezas, fiscales, defensores y defensoras públicos, así como a las abogadas y abogados del Foro.
5. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz, y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 27 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 2901-19-EP/23

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El 27 de septiembre de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 2901-19-EP/23. La misma analizó una acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 25 de septiembre de 2019 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (“**Corte Provincial**”) en el marco de una acción de protección. En dicha decisión, se desestimaron las pretensiones de la parte accionante debido a que la Corte Provincial no estaría obligada a realizar un análisis de la real vulneración de derechos, en tanto las mismas pretensiones de la acción de protección ya se habrían resuelto ante la justicia ordinaria. En la sentencia, también se verificó el pronunciamiento de la Corte Provincial sobre uno de los cargos presentados por la parte accionante, en la acción de protección, que no fue expuesto ante la justicia ordinaria.
2. Al respecto, coincido con la decisión de desestimar la acción. Sin embargo, presento este voto con la finalidad de formular algunas consideraciones respecto de las obligaciones de los y las juezas constitucionales, en caso de aplicar la excepción al análisis de real vulneración de derechos en los casos bajo su conocimiento. Así como el deber de las partes procesales de litigar en observancia del principio de lealtad procesal. Por lo mencionado, y fundamentada en el artículo 92 de la LOGJCC, respetuosamente, formulo el voto concurrente expuesto a continuación.

Sobre el análisis de los mismos hechos, cargos y pretensiones

3. La sentencia aprobada por el Pleno refiere que:

no será procedente la acción de protección cuando ya se haya propuesto una demanda en la vía ordinaria a la luz de los mismos hechos, cargos y pretensiones para lo cual los jueces que conocen garantías jurisdiccionales deben efectuar un examen racional y razonable en el que identifiquen si, en el fondo, ya se impugnó previamente en la vía ordinaria el mismo acto, con las mismas alegaciones, cargos y pretensiones con independencia de la forma en la que estos se encuentran expresados o redactados en cualquiera de las dos vías.¹

4. De la revisión de la sentencia impugnada, se verifica que la Corte Provincial habría considerado a “las otras alegaciones realizadas por el accionante [...] *de menor*

¹ CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 50.

importancia por cuanto las mismas ya pasaron por filtros de legalidad”.² Si bien la Corte Provincial se estaría refiriendo a que las pretensiones de la parte accionante ya fueron controvertidas en sede ordinaria, no se puede dejar de observar que no es jurídicamente aceptable que se descarte su análisis por ser cargos *de menor importancia*.

5. Es menester considerar que, incluso, en el caso de incurrir en esta excepción, los operadores de justicia deben mantener un análisis que observe cuidadosamente el deber de motivar suficientemente su decisión. Pues, el que un caso se adecúe a los presupuestos de la excepción planteada no habilita a las judicaturas a realizar un análisis *superficial* de las controversias que están bajo su conocimiento.
6. Respecto de la similitud de las pretensiones, este Organismo ha indicado que existen casos en los que “es tal la especificidad de la pretensión de la acción, que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria”.³ Por su parte, la sentencia aprobada expone que no es exigible el análisis de vulneración de derechos cuando “se activó la vía ordinaria a la luz de los mismos hechos, pretensiones y cargos y, posteriormente, se propuso una acción de protección que, en el fondo, con independencia de la forma en la que fueron expresados en las dos vías, se tratan de los mismos hechos, cargos y pretensiones”.⁴
7. Al respecto, se menciona que, *con independencia de la forma* en que se presentaron los hechos, cargos y pretensiones (“**acto de proposición**”) debe verificarse que son “esencialmente [...] los mismos”.⁵ Esta afirmación no puede entenderse como un análisis laxo de las vulneraciones de derechos alegadas por la parte accionante. Al contrario, exige, de las y los juzgadores, especial atención en cuanto a su deber de motivar las razones por que las que, a su juicio, los actos de proposición presentados ante sedes diferentes persiguen los mismos fines.
8. Es decir, con independencia del mecanismo que usen las y los operadores de justicia para determinar que los actos de proposición presentados en diferentes sedes son los mismos, estos deben motivar de manera suficiente: i) la idoneidad de los medios empleados, así como ii) las razones por las que el análisis realizado ante la justicia ordinaria satisface las pretensiones expuestas ante la justicia constitucional, reconociendo el objeto que persigue cada vía; pues no sería plausible considerar la superposición de la sede ordinaria frente a la constitucional, ni viceversa.

² *Ibidem*, párr. 10.

³ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91.

⁴ CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 40.

⁵ *Ibidem*, párr. 43.

9. Por ejemplo, que la parte accionante reconozca haber activado la justicia ordinaria o que la contraparte alegue que se habría iniciado la misma, no es razón suficiente para afirmar que se han presentado la acción con base en los mismos hechos, pretensiones y cargos. Pues, el examen que se exige a los operadores de justicia no se subsume a meras inferencias, sino a la real constatación de la existencia de los mismos actos de proposición en sede ordinaria y constitucional.
10. De otro modo, al no satisfacer el estándar de motivación referido en estos casos excepcionales, se estaría incurriendo en una decisión arbitraria por parte de la judicatura. Lo cual también ocasionaría el menoscabo de la finalidad tutelar de las garantías jurisdiccionales, pues declarar la improcedencia de una acción constitucional bajo la mera afirmación de la presentación de otra acción ante la justicia ordinaria resulta una razón insuficiente, la cual deriva en una decisión arbitraria.
11. Por otro lado, la sentencia aprobada no enfatiza cuestiones relativas a la diferencia en los estándares de prueba ante la justicia ordinaria y constitucional. En particular, respecto de la prueba en las acciones de protección, este Organismo ha indicado que:

Se admite mayor flexibilidad en la forma de actuar de los medios probatorios, que no son comunes en los procedimientos de justicia ordinaria. [...] pues tales vulneraciones son de tal magnitud que para su verificación debe bastar con una actividad probatoria razonablemente flexible. Por el contrario, los litigios que demandan una actividad probatoria más compleja, son propios de la jurisdicción ordinaria. Por esta razón, por ejemplo, es admisible copias simples de documentos públicos, recortes de prensa, declaraciones de funcionarios públicos en medios de comunicación, y se aceptan categorías probatorias e instituciones flexibles, como la carga probatoria dinámica, la inversión de la carga de la prueba, la formación de comisiones para recabar la prueba, o las presunciones cuando el elemento probatorio está en manos del presunto responsable por la vulneración de derechos.⁶

12. Tal consideración no se ha expuesto, pues podrían existir tensiones respecto de si los hechos, cargos y pretensiones fueron efectivamente atendidos por la justicia ordinaria, cuando aquellos fueron negados. Pues en este caso, la negativa podría deberse a cuestiones probatorias que, en la jurisdicción constitucional no constituirían óbice al pronunciamiento de las juezas y jueces respecto de la real vulneración de derechos; precisamente porque el estándar probatorio en materia de garantías jurisdiccionales es diferente a los procesos ordinarios. Es decir, estaríamos frente a un supuesto en el que no sería plausible la aplicación de la excepción. No obstante, la sentencia tampoco delinea este escenario ni cómo la jurisdicción constitucional debería abordarlo.

⁶ CCE, sentencia 639-19-JP/20 y acumulados, *Expulsión colectiva de migrantes*, 21 de octubre de 2020, párr. 91.

13. Otra cuestión relevante que no habría sido desarrollada tiene relación con el legitimado en la causa. De conformidad con el artículo 9 de la LOGJCC, la legitimación activa para la presentación de una demanda de garantías jurisdiccionales es amplia; así, la disposición normativa mencionada, en su parte pertinente, establece que:

Las acciones [...] podrán ser ejercidas: a) *Por cualquier persona*, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, vulnerada o amenazada en uno o más de sus derechos constitucionales, 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 al derecho produce.


[Énfasis agregado]

14. Es decir, la ley prevé que quien presenta la garantía jurisdiccional no sería necesariamente la víctima. Por lo que, en este caso, estamos frente a otro posible supuesto que no habría sido considerado. Es decir, la excepción precisada no reconoce la legitimación amplia de la acción de protección por lo que sería difuso aplicar aquella en los casos donde el accionante presenta una acción ante la vía ordinaria, y por su parte, es un tercero quien presenta la acción de protección en su favor.
15. Por otro lado, es menester relevar los diferentes escenarios en los que un acto de proposición presentado ante la justicia ordinaria podría no recibir un pronunciamiento de fondo. Por ejemplo, la presentación de excepciones, caducidad de la acción, entre otros, podrían ocasionar la negativa de las pretensiones de la parte accionante. Ahora bien, la excepción se limita a mencionar que debe identificarse la *presentación* del acto de proposición ante la justicia constitucional, y que la misma se haya realizado con base en los mismos hechos, cargos y pretensiones. Es decir, no se refiere al particular pronunciamiento que deberían tener las judicaturas al momento de aplicar la excepción referida. Lo cual, podría derivar en pronunciamientos arbitrarios por parte de los operadores de justicia constitucional. De aquel escenario deviene la especial importancia de que las y los jueces constitucionales observen con gran cuidado un real pronunciamiento las pretensiones presentados ante la sede ordinaria.
16. Todo lo mencionado reviste tal relevancia que abundaría a clarificar las razones por las que la excepción no implica cosa juzgada constitucional, pues este Organismo ya ha indicado que aquella “es una institución propia del control abstracto de constitucionalidad y tiene efectos particulares para ello, sin que sea preciso asimilarla

a casos de garantías jurisdiccionales”.⁷ Del mismo modo, tampoco podría considerarse que la presentación de una acción contencioso administrativa genera litispendencia y/o cosa juzgada respecto de la presentación de la acción de protección, pues este Organismo ha sido enfático en recalcar que dichas vías –ordinaria y constitucional– persiguen fines distintos.⁸

17. Finalmente, considero que estas razones debieron resaltarse en la sentencia, pues es relevante enfatizar el deber de las y los jueces de motivar sus decisiones, más aún cuando aquellas se fundamentan en una excepción. En este caso, en análisis de la real vulneración de derechos constitucionales, cuando aquel pronunciamiento sería, *prima facie*, la principal expectativa de los accionante al presentar una acción de protección. Así también, debieron considerarse los posibles supuestos de presentación de una acción ante la vía ordinaria que no necesariamente reciben una respuesta de fondo, afirmativa o negativa, por parte de dicha vía. Siendo que dichos supuestos también deberán ser cuidadosamente analizados por las y los jueces constitucionales, en los casos que se pretenda aplicar la excepción referida en la sentencia aprobada.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ



Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 2901-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 05 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 08:27; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁷ CCE, sentencia 61-17-EP/22, 18 de mayo de 2022, párr. 28.

⁸ CCE, sentencia 283-14-EP/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 41, y 45. “que la acción de protección y la acción subjetiva en la vía contencioso administrativa persiguen fines distintos, mientras la primera tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, la segunda busca tutelar los derechos e intereses en las relaciones jurídicas con las administraciones públicas”.

Voto concurrente
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 2901-19-EP/23

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría, entre estos mi voto concurrente, la sentencia 2901-19-EP/23, mediante la cual se resolvió la acción extraordinaria planteada por Julio Bolívar Vallejo Burbano (“accionante”), en contra de la sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (“Sala” o “Corte Provincial”) dentro de la acción de protección 10571-2019-00248.
2. Si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte en esta causa, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente presento el razonamiento de este voto concurrente.

2. Análisis

3. En la sentencia aprobada se trató una acción de protección, cuyos cargos fueron replicados y presentados de forma posterior en una acción contencioso administrativa, es decir, se duplicó la vía constitucional y ordinaria. Tal particular fue tenido en cuenta, en mi criterio de manera adecuada, para negar la acción conocida por la Sala de la Corte Provincial. Es así que, la negativa debido a conducta judicial es reconocida como adecuada y no vulnera ningún derecho como se reconoce en la extraordinaria de protección.
4. Sin embargo, pese a que no se verificó una conducta judicial que vulnere derechos como se confirma en esta decisión, la sentencia aprobada desarrolló dos cuestiones de fondo relativas al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y su tutela a través de la acción de protección, limitando su ámbito de aplicación en los casos en los que se duplican vías. En mi criterio, ello resulta razonable, pero, en el caso concreto, se realiza de manera directa desde la acción extraordinaria de protección, cuando lo dicho requería controlar el mérito del caso de origen o, en su defecto, habilitar la revisión de las garantías jurisdiccionales a través del desarrollo de precedentes jurisprudenciales que regulen las conductas judiciales de los jueces que conocen la acción de protección. Por las razones expuestas, respetuosamente discrepo y desarrollo los argumentos presentados a continuación.

2.1 La excepción en el análisis de la garantía de la motivación y su aplicación al caso concreto para la construcción del precedente

5. No estoy de acuerdo en plantear problemas de tipo general sin que se vinculen o relacionen a las características específicas del caso concreto. Es así que el voto de mayoría se propone crear una excepción general a modo de regulación normativa a la sentencia 001-16-PJO-CC y al artículo 42.4 de la LOGJCC.
6. Desde la emisión del precedente jurisprudencial obligatorio 001-16-PJO-CC, esta Corte ha reiterado que las autoridades judiciales, al resolver una acción de protección, tienen la obligación de “realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales”, y únicamente después de este análisis y al determinar que no existieron vulneraciones de derechos, podrán determinar que “la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido”.¹
7. Este estándar fue reforzado, posteriormente, en las sentencias 1285-13-EP/19 y 1158-17-EP/21, al establecer que el referido análisis sobre las presuntas vulneraciones de derechos es aplicable para la resolución de todas las garantías jurisdiccionales, y “si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.²
8. Con ello se buscó evitar que las autoridades judiciales, al resolver garantías jurisdiccionales, no apliquen indiscriminadamente la causal establecida en el artículo 42.4 de la LOGJCC³ sin ningún otro tipo de análisis. Adicionalmente, la Corte estableció que, para aplicar esta causal, las autoridades judiciales deben necesariamente pronunciarse sobre el fondo de la causa puesta bajo su conocimiento y no mediante un auto de admisión.⁴
9. Si bien he compartido este análisis, considero que no es prudente crear excepciones jurisprudenciales en abstracto. Estimo que no es adecuado que en el presente caso se señale que, ante demandas similares ante la jurisdicción administrativa y constitucional, no se requiere del análisis del tercer elemento de la motivación

¹ CCE, sentencia 1-16-PJO-CC, caso 530-10-JP, 22 de marzo de 2016, p. 24.

² CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.1.

³ “Art. 42.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: (...) 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. (...)”.

⁴ CCE, sentencia 102-13-SEP-CC, caso 380-10-EP, 04 de diciembre de 2013, p. 26

aplicable a garantías jurisdiccionales, es decir, el análisis de la vulneración de derechos constitucionales. Cabe resaltar que el tratamiento de un caso similar es distinto a aquel que requiere un caso idéntico, ya que las propiedades relevantes de los casos cambian. El primer tipo de caso puede tener propiedades parecidas, pero no iguales, mientras que en el segundo tipo de caso debe ser idéntico al anterior para que se siga la misma norma. El problema de hacer excepciones generales puede llevar a que todo problema jurídico se trata de una misma manera sin considerar las propiedades específicas y diferencias que presenta cada caso. De ahí que la legislación ecuatoriana prevé que un caso pueda ser llevado ante el tribunal contencioso-administrativo sin menoscabo que subsistan circunstancias constitucionales que de forma directa vulneraron derechos y que puedan ser resueltas a través de las garantías jurisdiccionales.

10. Un ejemplo de lo dicho es la sentencia 407-20-EP/23, que contenía elementos fácticos similares a la causa actualmente resuelta, los cuales son relativos a la destitución de una autoridad judicial a través de un sumario administrativo, quien había activado la vía ordinaria y, posteriormente, la vía constitucional. Además, en ambas acciones, el accionante había alegado vulneraciones al debido proceso. Es decir, los asuntos de restitución y legalidad del trámite ya habían sido resueltos, por lo que no cabía otro pronunciamiento. Sin embargo, persistían cargos constitucionales que no obtuvieron respuesta en el proceso ordinario y que debían ser atendidos en la garantía constitucional, como el derecho de igualdad de trato a una jueza mujer y su rol ante el principio de autonomía e independencia judicial. Por este motivo, en mi voto salvado, consideré: “[l]a jurisdicción constitucional no puede ser considerada como una vía supletoria a la jurisdicción ordinaria, que deba ser activada ante el mínimo desacuerdo con el diseño procesal de cada juicio ordinario.” De tal forma, no se puede exigir a las autoridades judiciales la obligación sobre el análisis de vulneración de derechos, dado que “es el propio accionante quien consideró, en un primer momento, que eran los jueces de lo contencioso administrativo los que podían proteger sus derechos”.⁵
11. Ahora bien, en los párrafos 49 y 50 de la sentencia aprobada, se establece como regla general que las autoridades judiciales estarían exentas de realizar este análisis cuando, al resolver la acción de protección, exista otro proceso en la vía ordinaria “a la luz de los mismos hechos, cargos y pretensiones”. Sin embargo, discrepo de esta regla general, puesto que el precedente de un caso debería construirse a partir de sus propiedades particulares y relevantes, lo que permite verificar la analogía para su aplicación en otros casos que deban ser resueltos.

⁵ CCE, voto salvado de los jueces Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet y Ali Lozada Prado, sentencia 407-20-EP/23, 15 de marzo de 2023, párrs. 6 y ss.

12. En tal sentido, la sentencia aprobada debió haber considerado que, para que la excepción sobre el análisis de vulneraciones de derechos sea procedente, debe tratarse de un caso que cumpla con estos supuestos: i) un(a) servidor(a) judicial destituido/a; ii) que haya planteado una acción en el ámbito contencioso-administrativo; iii) y posteriormente, haya planteado una acción de protección por los mismos hechos y argumentos de vulneraciones de derechos. Al resaltar las propiedades relevantes de cada caso se torna viable la construcción de un precedente para su aplicación futura. Tal cuestión no es considerada por la sentencia aprobada por esta Corte.
13. Por estas razones, ni el caso, como tampoco el razonamiento realizado en la sentencia de mayoría resultan relevantes para crear una excepción al derecho de motivación y limitar la acción de protección, con lo cual coincido que la acción debía ser negada, pero sin avanzar a regular las citadas excepciones generales.

2.2 El ámbito de la acción extraordinaria de protección

14. Como lo ha establecido la jurisprudencia de este Organismo, para que el examen de mérito sea procedente, debe cumplir con determinados requisitos,⁶ que el caso bajo análisis no cumplía. La sentencia emitida por la Corte Provincial se pronunció respecto a las vulneraciones alegadas por el accionante, por lo que la acción extraordinaria de protección no resultaba procedente.
15. Sin embargo, dado que la regla para reducir el estándar de motivación está dirigido a las autoridades judiciales y su posibilidad de aplicar el artículo 42.4 de la LOGJCC, esta conclusión debió haber sido realizada después de entrar en el mérito de la causa de origen. Únicamente al analizar el fondo de la acción de protección, resultaba pertinente pronunciarse sobre la aplicación del artículo 42 de la LOGJCC, el cual justamente trata de los supuestos de improcedencia de dicha garantía.
16. Adicionalmente, el análisis realizado sobre la garantía de la motivación en la sentencia aprobada (párrs. 52 a 57) al momento de comparar la acción subjetiva planteada en la vía contencioso-administrativa y la acción de protección, considero que no corresponde al ámbito de la acción extraordinaria de protección.

⁶ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55. Según esta, para que sea procedente el examen de mérito, deben cumplirse los siguientes requisitos:

(i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.

17. Como señala el artículo 94 de la CRE, esta acción “procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”. En tal sentido, a través de esta garantía jurisdiccional, a la Corte Constitucional le corresponde analizar si la decisión impugnada habría vulnerado derechos. Al extender este análisis a una demanda y otro proceso, como el planteado en la vía contencioso-administrativa, la Corte está realizando un análisis que escapa el ámbito de la garantía incoada. Nuevamente, considero que la sentencia aprobada debió haber realizado un análisis de mérito, debidamente justificado, para analizar demandas planteadas en procesos distintos, con la finalidad de arribar a la conclusión que expone y a la regla general que establece.
18. Con estas precisiones, estoy de acuerdo con el voto de mayoría en desestimar la presente acción extraordinaria de protección.



Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 2901-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 11 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:15; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente**Juezas:** Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce**SENTENCIA 2901-19-EP/23****VOTO CONCURRENTENTE****Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce**

1. Con el debido respeto a las decisiones de la Corte Constitucional, manifestamos que estamos de acuerdo con la decisión adoptada en la sentencia 2901-19-EP/23. Sin embargo, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, emitimos este voto concurrente.
2. En la decisión de la causa 2901-19-EP/23 se advierte que la Corte Constitucional, en la sentencia 001-16-PJO-CC, buscó evitar que el análisis de los operadores judiciales, que conocen garantías jurisdiccionales, sea elemental o superficial.¹ Para ello, dispuso que los operadores de justicia, en el marco de las acciones de protección, deben realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos lo cual se realiza a partir de los hechos del caso en concreto.²
3. Dicho criterio expuesto en el párrafo *ut supra*, fue reafirmado en la sentencia 1158-17-EP/21 en la que se aclaró cuáles son los estándares constitucionales que una decisión judicial o administrativa debe tener para considerarla motivada, a la luz del artículo 76 numeral 7 literal l de la CRE. En dicha sentencia se indicó que la garantía de la motivación no asegura que las decisiones cuenten con una motivación correcta conforme al derecho y a los hechos, sino con una motivación *suficiente*.
4. La sentencia en mención estableció que una motivación es suficiente cuando reúne los elementos mínimos establecidos en el artículo constitucional señalado y que implica la existencia de una estructura mínimamente completa integrada por: (i) una fundamentación normativa suficiente que contenga “las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”³ y (ii) una fundamentación fáctica en la que se enuncie “una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.⁴ Adicionalmente, conforme se señaló en los párrafos 2 y 3 *supra*, existe un requisito adicional⁵ relacionado con el parámetro de la suficiencia en el caso de las garantías

¹ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, p. 23s.

² CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, p. 23s.

³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

⁵ *Ibid*, párr. 102.

jurisdiccionales; esto es, (iii) el análisis que deben realizar los jueces sobre “la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales”.⁶

5. Ahora bien, el requisito (iii) expuesto no es absoluto pues, la misma jurisprudencia de la Corte ha señalado que, en casos en donde se evidencia una manifiesta improcedencia de la acción, dicho criterio (verificación de la real ocurrencia de la vulneración de derechos) no es necesario que se cumpla. Aquello se observa en casos como la impugnación del visto bueno,⁷ la impugnación de foto multas⁸ o incluso en acciones en las que se solicita que se declare la prescripción adquisitiva de dominio de un bien.⁹ En dichos supuestos, la Corte ha analizado que cuando se verifica una especificidad en la pretensión de la acción y es evidente que existe otra vía idónea y eficaz, no es necesario que se verifique la real ocurrencia de la vulneración del derecho.¹⁰
6. Con dicho antecedente, en la sentencia de 2901-19-EP/23 se estableció una nueva excepción al tercer elemento de la motivación. En dicha sentencia se determinó que, cuando una persona acude inicialmente a la vía ordinaria para impugnar un acto administrativo y, posteriormente, acude a la vía constitucional para impugnar el mismo acto, con “las mismas alegaciones, hechos y pretensiones”, los jueces constitucionales no están en la obligación de analizar la real ocurrencia de la vulneración de derechos constitucionales sobre aquellas alegaciones ya respondidas en la justicia ordinaria.
7. Respecto a dicha excepción, consideramos que, independientemente de si el accionante acude inicialmente a la justicia ordinaria y posteriormente a la justicia constitucional, los jueces están en la obligación de analizar la real ocurrencia de la vulneración de derechos. Consideramos que, pese a que se aleguen cargos idénticos en ambas vías, el objetivo que persiguen sigue siendo distinto.
8. A nuestra consideración, la vía ordinaria tiene como objetivo realizar un examen de legalidad de los actos administrativos, mientras que la vía constitucional tiene como rol fundamental la tutela de derechos reconocidos en la CRE. Por esta distinción, a nuestro criterio, no era posible establecer una excepción al deber del juez constitucional de motivar su decisión.
9. Desde nuestro criterio, el rol del juez constitucional es justamente verificar que no se vulneren derechos constitucionales y, únicamente luego de constatar aquello, emplear

⁶ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, p. 23s.

⁷ CCE, sentencias 1329-12-EP/22, 07 de septiembre de 2022 y 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020.

⁸ CCE, sentencia 461-19-JP/23, 19 de abril de 2023, párr. 59.

⁹ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 95.

¹⁰ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91.

los mecanismos que determina la LOGJCC para sancionar el posible abuso del derecho en el que pueden estar incurriendo los accionantes al presentar varias acciones por los mismos hechos.

10. A diferencia de las otras excepciones mencionadas en el párrafo 5 *supra*, en la presente causa no se evidenciaba una especificidad en la pretensión al grado de identificar que exista otra vía idónea y eficaz para la tutela del derecho. Por dicho motivo, al no ser equiparable el presente caso con los mencionados en el párrafo 5 *supra*, no consideramos que, sin que se diferencie la esencia de cada acción (vía de la legalidad en la jurisdicción contenciosa administrativa y la vía constitucional en garantía jurisdiccional) se permite a los jueces no motivar su decisión en relación con la real ocurrencia de la vulneración del derecho.
11. Así, concordamos con la decisión de mayoría de desestimar la acción extraordinaria de protección, pues, pese a que se aplicó una excepción al criterio de suficiencia de la motivación en el análisis, la sentencia impugnada se encontraba motivada y no existía una vulneración de los derechos del accionante.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2023.10.13
16:38:42 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

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 las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 2901-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 09:03; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

290119EP-5f333



Caso Nro. 2901-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos concurrentes que antecede fue suscrito los días viernes trece y lunes dieciséis de octubre de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 6-22-AN/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 27 de septiembre de 2023

CASO 6-22-AN

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

SENTENCIA 6-22-AN/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción por incumplimiento presentada respecto del informe de fondo 84/09 de 6 de agosto de 2009, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante el cual se declaró la responsabilidad del Ecuador por las violaciones de los derechos humanos de Nelson Serrano y se dispusieron medidas de reparación. La Corte encuentra que el Estado ha incumplido la obligación de continuar brindando asistencia jurídica de acuerdo al derecho internacional aplicable a la víctima.

Contenido

- 1. Antecedentes**
 - 1.1. Actuaciones procesales**
 - 1.2. Antecedentes relacionados con el caso**
 - 1.3. Informes de Organismos internacionales cuyo cumplimiento se demanda.**
- 2. Fundamentos de la acción**
 - 2.1. Fundamentos y pretensiones**
 - 2.2. Posición de las entidades accionadas**
 - 2.2.1. Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos (MMDH)**
 - 2.2.2. Ministerio de Economía y Finanzas**
 - 2.3. Terceros con interés**
 - 2.3.1. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana**
 - 2.3.2. Procuraduría General del Estado (PGE)**
 - 2.4. Amici Curiae**
- 3. Competencia**
- 4. Reclamo previo**
- 5. Análisis constitucional**
 - 5.1. ¿Cuál es la naturaleza del órgano que emitió el informe cuyo cumplimiento se reclama?**
 - 5.2. ¿Cuál es la naturaleza del informe cuyo cumplimiento se reclama?**

- 5.3.¿La primera recomendación del informe que se reclama contiene una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible?**
- 5.4.¿El Estado ecuatoriano ha satisfecho la obligación cuyo cumplimiento se reclama?**
- 6. Medidas para garantizar el cumplimiento**
- 7. Decisión**

1. Antecedentes

1.1. Actuaciones procesales

1. El 9 de febrero de 2022, Óscar Vela Descalzo, en calidad de apoderado especial y procurador judicial de Francisco Serrano Pólit, quien es a su vez representante de su padre Nelson Iván Serrano Sáenz (“**Nelson Serrano**” o “**accionante**”), presentó una acción por incumplimiento en contra de la Secretaría de Derechos Humanos (“**SDH**”)¹ y del Ministerio de Economía y Finanzas (“**MEF**”), en la que alegó el incumplimiento de los informes 29/08 y 84/09 (“**informes**”) emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“**CIDH**”).²
2. El 17 de febrero de 2022, por resorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.
3. El 24 de marzo de 2022, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción planteada.³
4. El 20 de abril de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó modificar el orden cronológico a fin de dictar sentencia de manera prioritaria.⁴
5. El 27 de febrero de 2023, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa; notificó al MMDH y al MEF para que cumplan o justifiquen el incumplimiento de

¹ El Decreto Ejecutivo 609 cambió la denominación de la SDH por “Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos” (“**MMDH**”), por lo que en adelante nos referiremos a la entidad accionada de la causa como MMDH. El decreto ejecutivo en mención también dispuso que el MMDH ejercerá todas las competencias, atribuciones y funciones de la ex SDH.

² La causa fue signada con el número 6-22-AN.

³ El Tribunal de Sala de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce.

⁴ La decisión fue tomada con fundamento en el artículo 5, numerales 1, 2 y 3 de la resolución 003-CCE- PLE-2021, dado que (i) Nelson Serrano es un adulto mayor; (ii) es una persona en situación de vulnerabilidad; y (iii) el caso requiere un tratamiento de urgencia para interrumpir la ocurrencia de una potencial vulneración a derechos constitucionales que ocasione un daño grave e irreversible.

los informes señalados en el párrafo 1 *supra*; y, convocó a las partes procesales a una audiencia pública para que sustenten su posición.

6. El 10 de marzo de 2023, se llevó a cabo la audiencia pública, a la cual comparecieron Óscar Vela Descalzo; Ximena de Lourdes Garbay Mancheno, directora de asesoría jurídica y procuradora judicial de Paola Flores Jaramillo, ministra de la Mujer y Derechos Humanos; Olga Susana Núñez Sánchez, subsecretaria de Presupuesto, y Esthela Marine Dávila Castro, directora jurídica de patrocinio, del MEF. Como terceros interesados comparecieron María Auxiliadora Mosquera Real, directora de asesoría jurídica y patrocinio en derecho nacional y María Soledad Córdova, subsecretaria de la comunidad ecuatoriana migrante, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (“MREMH”); y, Rafaella Uzcátegui, delegada del director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado. Finalmente, como *amici curiae* comparecieron Milena Maite Santín Luna, Hipátia Paulina Velásquez Estrada, Darío Alexander Peña Cruz y Mónica Isabel Vásquez.
7. En la tramitación de la causa, se han presentado varios *amici curiae*.⁵

1.2. Antecedentes relacionados con el caso

8. El 17 de julio de 2008, la CIDH aprobó su informe de fondo preliminar número 29/08 en el que declaró la violación de los derechos humanos de Nelson Serrano por parte del Estado ecuatoriano (“Ecuador”).⁶ La CIDH señaló que el Ecuador “detuvo ilegalmente a Nelson Iván Serrano Sáenz [...], lo mantuvo incomunicado y en condiciones inhumanas, y luego lo deportó de manera, igualmente, ilegal y sumaria

⁵ En la causa, se presentaron varios *amici curiae*: (i) Luis Eduardo Ganazhapa Uchuari; (ii) Jorge Luis Pardo Castillo y Franio Leonardo Pardo Castillo; (iii) Mónica Isabel Vásquez Serrano; (iv) Paola Katherine Balcazar Collaguazo; (v) Milena Maite Santín Luna, Hipatia Paulina Velásquez Estrada y Darío Alexander Peña Cruz; y, (vi) Azucena Adriana Cárdenas Vaca, Pedro Veris Pazmiño Cedeño y Janeth Alejandra Betancourt Valenzuela.

⁶ Los hechos del caso que constan el auto de admisión de esta Corte Constitucional, así como en el Informe número 29/08 de la CIDH, son los que se detallan a continuación. El 3 de diciembre de 1997, George Gonsalves, Diane Dosso, Frank Dosso y George Patisso fueron asesinados en el condado de Bartow, Florida en las instalaciones de *Erie Manufacturing*, empresa de la cual Nelson Serrano era uno de los tres socios principales junto a Phil Dosso y George Gonsalves. El 21 de agosto de 2000, durante el transcurso de las investigaciones de este delito, Nelson Serrano ingresó al Ecuador desde Colombia con su pasaporte ecuatoriano. El 17 de mayo de 2001, la Corte del Circuito de Polk County, Florida, emitió una orden de arresto en contra de Nelson Serrano acusándolo del cometimiento de los asesinatos. El 31 de agosto de 2002, Nelson Serrano fue detenido en la ciudad de Quito por miembros de la policía nacional ecuatoriana y de la fuerza pública estadounidense. Posteriormente, la Intendencia General del Policía ordenó su deportación a Estados Unidos –pues Nelson Serrano era ciudadano americano y ecuatoriano-. El 10 de marzo de 2003, Alejandro Ponce Villacís, en representación de Nelson Serrano, presentó una petición ante la CIDH por las violaciones a los derechos humanos cometidas en el proceso de su deportación. El 24 de octubre de 2005, mediante informe número 52/05, la CIDH admitió a trámite la petición.

a Estados Unidos”.⁷ En consecuencia, declaró vulnerados los derechos a “la integridad personal, libertad personal, garantías judiciales, nacionalidad, circulación y residencia”.

9. En el mismo informe, la CIDH emitió varias recomendaciones al Ecuador.⁸
10. El 14 de noviembre de 2008, en el marco del proceso de cumplimiento del informe No. 29/08, el Estado solicitó una prórroga para cumplir con las medidas ordenadas.⁹ La CIDH concedió dicha prórroga y, posteriormente, el Estado solicitó nuevas prórrogas que también fueron aceptadas.¹⁰
11. El 20 de marzo de 2009, mediante informe número 32/09,¹¹ la CIDH reiteró sus conclusiones sobre la responsabilidad de la violación a los derechos humanos de Nelson Serrano (contenidas en el informe número 29/08) y recomendó al Ecuador continuar brindando asesoría legal a Nelson Serrano. Posteriormente, entre 2010 a 2019 se desarrolló el proceso penal en EE.UU.

⁷ Ver Informe 84/09, caso 12.525 de la CIDH, párr. 102.

⁸ La CIDH recomendó al Ecuador en el Informe 29/08 que

1. Que reconozca de inmediato las violaciones de derechos humanos cometidas por sus autoridades en perjuicio de Nelson Iván Serrano Sáenz, y que tome las medidas o acciones, tanto legales como diplomáticas, con miras al regreso de dicha persona a su país de nacimiento, desde donde fue arbitrariamente deportado. 2. Que brinde asistencia jurídica a Nelson Iván Serrano Sáenz de acuerdo al derecho internacional. 3. Que adecúe su ordenamiento jurídico interno de conformidad al artículo 25 de la Convención Americana, a fin de brindar un recurso sencillo y efectivo en el ámbito judicial para las personas sometidas a procesos de deportación. 4. Que repare adecuadamente a Nelson Iván Serrano Sáenz por las violaciones de sus derechos humanos establecidas en el presente informe.

Ver Informe 84/09, caso 12.525 de la CIDH, párr. 80.

⁹ CIDH, Informe 84/09, párr. 85: [e]l Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General del Estado [...] gestiona[n] la implementación de todas las recomendaciones, y dentro de ellas de manera especial y urgente la adopción de medidas legales y diplomáticas para procurar el regreso del señor Serrano y la contratación de abogados para brindarle asistencia jurídica. Por esa razón, y en consideración del artículo 51 (1) de la Convención Americana de Derechos Humanos, solicito a usted la concesión de una prórroga para el íntegro cumplimiento de las recomendaciones.” (foja 23 del expediente constitucional)

¹⁰ CIDH, Informe 84/09, párr. 87 (foja 24 del expediente constitucional)

¹¹ La emisión del informe 32/09 se dio en virtud de lo dispuesto en el artículo 51 de la CADH, el cual determina que “1. Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración. 2. La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competen para remediar la situación examinada. 3. Transcurrido el período fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe”. En tal virtud, el informe 32/09 se emitió a consecuencia de la prórroga solicitada por el Estado ecuatoriano para cumplir la recomendación emitida en el informe 29/08 de la CIDH.

- 12.** El 6 de agosto de 2009, la CIDH publicó su informe de fondo definitivo 84/09, en el que reiteró nuevamente sus conclusiones y recomendó al Ecuador, entre otras cosas, que continúe brindando asesoría legal a Nelson Serrano conforme el derecho internacional.¹² En dicho informe se ordenó:
1. Que continúe brindando asistencia jurídica a Nelson Iván Serrano Sáenz de acuerdo al derecho internacional.
 2. Que adecúe su ordenamiento jurídico interno de conformidad al artículo 25 de la Convención Americana, a fin de brindar un recurso sencillo y efectivo en el ámbito judicial para las personas sometidas a procesos de deportación.
 3. Que repare adecuadamente a Nelson Iván Serrano Sáenz por las violaciones de sus derechos humanos establecidas en el presente informe.
- 13.** Posterior a esto, el Ecuador realizó varias gestiones con el fin de proporcionar asistencia jurídica a Nelson Serrano en los Estados Unidos de América (“EE.UU”). Entre ellas, se suscribieron tres convenios con otras instituciones y se contrataron abogados para el patrocinio de Nelson Serrano.¹³
- 14.** El 11 de febrero de 2020, Greg Eisenmenger, abogado contratado por el Ecuador para ejercer la defensa, en el recurso de resentencia, de Nelson Serrano en Estados Unidos, remitió una comunicación a David Vaca, cónsul de Ecuador en Miami (Florida) y solicitó una provisión de fondos de USD 175.000,00 para continuar con el patrocinio legal en el recurso de resentencia y apelación, ya que este servicio no estaba contemplado en su contrato de servicios inicial.¹⁴

¹² Dicho informe fue publicado ya que el Estado no había cumplido con las recomendaciones contenidas en el informe preliminar. Cabe destacar que, una vez publicado dicho informe, imposibilitó su envío a la Corte IDH.

¹³ Como prueba de aquello, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (“MREMH”) entregó a esta Corte los siguientes documentos (i) el “Convenio Específico del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para la cooperación de las partes en el ámbito de sus competencias para el cumplimiento al informe de fondo 84/09 dictado por la CIDH y para proporcionar asesoría jurídica y patrocinio internacional al señor Nelson Serrano Sáenz en Estados Unidos de América en cumplimiento con los derechos Humanos”; (ii) el contrato de representación suscrito entre la Embajada de Ecuador en EE.UU y Gregory W. Eisenmenger para la presentación del recurso de resentencia en Polk County en el caso 2001-cf.3262; y, (iii) el contrato para representación legal suscrito entre la Embajada de Ecuador en EE.UU y los abogados Bruce H. Fleisher y Charles G. White para la presentar la petición federal de hábeas corpus.

¹⁴ El accionante en su demanda menciona que “[h]asta la presente fecha, se han producido varias dilaciones y aplazamientos promovidos por la fiscalía y todavía no se ha fijado una fecha para la audiencia de resentencia (*resentencing hearing*). [...] Vale señalar que la resentencia únicamente podría modificar la condena de pena de muerte a cadena perpetua y no entrará a revisar el fondo del proceso”. Expediente constitucional, foja rev 86. Por otra parte, de la revisión del expediente de la causa constitucional, se observa la existencia de una comunicación remitida por el abogado Gregory Eisenmenger al Consulado General del Ecuador en los Estados Unidos de América en la que solicita el pago de USD 175,000.00 por las acciones que había realizado y que no constaban dentro del contrato. Dichas acciones corresponden a recursos que se interpusieron para acelerar la tramitación (*speed trial*) de la resentencia, proceso que se suspendió a causa

15. Paralelamente, el Ecuador contrató la asesoría de los abogados Bruce Fleisher y Charles White, especialistas en casos de pena de muerte, a fin de que preparen y presenten el recurso de hábeas federal.¹⁵
16. El 27 de mayo de 2021, los abogados Bruce Fleisher y Charles White remitieron una comunicación a la embajadora de Ecuador en EE.UU, Ivonne Baki, y solicitaron una provisión adicional de fondos para continuar con la presentación del recurso de hábeas federal y la investigación dentro del caso.¹⁶
17. El 23 de septiembre de 2021, Francisco Serrano, mediante petición escrita (“reclamo previo”), solicitó al MMDH y al MEF que cumplan con su obligación de proveer los fondos necesarios para la contratación de los abogados que brindan asistencia jurídica a Nelson Serrano.¹⁷
18. El 20 de octubre de 2021, el MMDH dio contestación al accionante y mencionó que “al momento se han ejecutado todas las erogaciones correspondientes a la asesoría y patrocinio internacional, en función del avance del caso”.¹⁸
19. El 10 de noviembre de 2021, el MEF contestó al accionante y señaló que “la Secretaría de Derechos Humanos no ha solicitado ningún requerimiento de incremento presupuestario a través del sistema de administración financiera para atender las obligaciones internacionales originadas por el caso de Nelson Serrano”.¹⁹

de la pandemia de COVID 19. Según el accionante, a la fecha de presentación de acción y de audiencia celebrada ante la Corte Constitucional, aun no se ha celebrado la audiencia de resentencia. Ver Expediente constitucional, foja 51.

¹⁵ El accionante manifiesta que “a diferencia de la resentencia, (el hábeas federal) es el único mecanismo disponible a través del cual se pueden revisar las violaciones constitucionales cometidas dentro del proceso por parte de las autoridades fiscales y judiciales de Florida”. Expediente de la causa constitucional, foja rev. 86.

¹⁶ Expediente de la causa constitucional, fojas 52-72. En dichas fojas se observa que los abogados Bruce Fleisher y Charles White remiten una comunicación a la Secretaria de Derechos Humanos con el objetivo de informar sobre los avances obtenidos en el caso de Nelson Serrano y una propuesta para el pago adicional que debía realizar el Estado por las acciones realizadas que no constaban en el contrato original suscrito entre ambas partes. En dicha comunicación mencionan que se deben cancelar USD 29,025.00 por concepto de horas de trabajo para la defensa de Nelson Serrano en EE.UU; USD 5,817.33 por concepto de dinero faltante de pagar; USD 10,000.00 para supervisar la investigación que se realiza en contra de los agentes americanos y ecuatorianos en Estado Unidos por la deportación de Nelson Serrano; y, USD 60,000.00 por la defensa y litigación del caso de Nelson Serrano en la Corte Distrital después del habeas federal. En suma, solicitaron el pago de USD 104,842.33.

¹⁷ *Ibidem*, fojas 73-76 y 78-81.

¹⁸ Oficio SDH-DPRIAC-2021-0571-O, Expediente de la causa constitucional, foja 77.

¹⁹ Oficio MEF-SP-2021-0630, Expediente de la causa constitucional, foja 82.

1.3. Informes de Organismos internacionales cuyo cumplimiento se demanda

20. El accionante especifica que los informes de organismos internacionales cuyo incumplimiento se demanda son (i) el informe 29/08 de la CIDH; y (ii) el informe 84/09 de la CIDH. Ahora bien, el primer informe de fondo fue preliminar²⁰, mientras que el segundo es definitivo.²¹ Por lo tanto, esta Corte se limitará a analizar el informe 84/09²² emitido por la CIDH el cual determina en su recomendación primera :

104. Con fundamento en el análisis y las conclusiones del presente informe, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reitera al Estado ecuatoriano las siguientes recomendaciones: [...] 1. Que continúe brindando asistencia jurídica a Nelson Iván Serrano Sáenz de acuerdo al derecho internacional.

2. Fundamentos de la acción

2.1. Fundamentos y pretensiones

21. El accionante pretende que esta Corte declare que el MMDH y el MEF inobservaron las disposiciones especificadas en el apartado 1.3. de la presente sentencia y, como consecuencia, que se disponga a los órganos accionados el pago de los honorarios requeridos por los abogados patrocinadores en EE.UU para continuar con la defensa de la causa.
22. Como fundamento principal de sus pretensiones, el accionante esgrimió:

la obligación *clara, expresa y exigible* que se requiere cumplir por parte del Estado es la contenida en las ‘recomendaciones’ de los informes 32/09 de 20 de marzo de 2009 y 84/09 de 6 de agosto de 2009, emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante el (sic) cual se declaró y reiteró la *responsabilidad del Ecuador por la violación de los derechos humanos de Nelson Serrano Sáenz* a la integridad personal, libertad personal, garantías judiciales, nacionalidad, circulación y residencia, y protección

²⁰ El artículo 50 de la CADH señala que si no existe una solución amistosa, la Comisión deberá emitir un informe que contendrá los hechos y sus conclusiones. Este informe, de carácter preliminar, es notificado exclusivamente a las partes, los cuales no pueden publicarlo. En este informe la CIDH podrá formular las recomendaciones que considere necesarias.

²¹ En contraste con el informe preliminar, el informe 84/09 tiene carácter de definitivo y es público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la CADH.

²² Como se mencionó anteriormente, los dos informes responden a momentos procesales distintos, sin embargo, están encaminados a reconocer la vulneración de derechos humanos de Nelson Serrano y establecer los mecanismos de reparación. Adicionalmente, esta Corte ha señalado que “aunque nominalmente se identifiquen como recomendaciones, el Estado se obligó mediante instrumentos convencionales a tomar medidas para asegurar su cumplimiento. Por ello, las recomendaciones que la CIDH realiza al Estado, a través de los informes de fondo, son de cumplimiento obligatorio”. Ver sentencia 13-21-AN/23, 30 de agosto de 2023, párr. 42.

judicial previstos, respectivamente, en los artículos 5, 7, 8, 20, 22 y 25 de la Convención Americana (énfasis en el original).²³

23. El accionante, en concreto, señala que:

[la] obligación, clara, expresa y exigible que tiene el Ecuador es continuar *brindando asistencia jurídica a Nelson Iván Serrano Sáenz de acuerdo al derecho internacional y, por tanto, cubrir los honorarios legales de los abogados patrocinadores de Nelson Serrano en Estados Unidos*. Anticipamos que la CIDH no puso un límite a esta obligación, razón por la cual, el Estado no puede argumentar que no cuenta con los fondos disponibles por tratarse de un caso de violación de derechos humanos de uno de sus ciudadanos en el que fue declarado responsable (énfasis en el original).²⁴

24. Finalmente, el accionante reitera que “conforme consta del reclamo previo, las autoridades del Ecuador no han cumplido estas obligaciones de continuar brindando asistencia jurídica a Nelson Iván Serrano Sáenz de acuerdo al derecho internacional”.²⁵

25. En audiencia, el accionante manifestó que el incumplimiento del Estado radica en la falta de pago de los honorarios de los abogados contratados para la defensa de Nelson Serrano en EE.UU. Señaló que dichos profesionales del derecho habían realizado actividades adicionales, es decir no contenidas en los contratos suscritos por el Estado, con el fin de (i) acelerar la tramitación del recurso de resentencia; y, (ii) obtener nuevas pruebas que servirían para demostrar la inocencia de Nelson Serrano en el recurso de hábeas federal.

2.2. Posición de las entidades accionadas

2.2.1. Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos (MMDH)

26. En audiencia, el MMDH expuso principalmente que el Ecuador ha cumplido con las obligaciones contenidas en las recomendaciones de la CIDH. Al respecto, indicó que en el 2017 se suscribió un convenio con el MREMH con el objetivo de operativizar la contratación de la defensa jurídica de Nelson Serrano en los EE.UU.²⁶

27. Señaló que se suscribieron dos contratos de prestación de servicios con los abogados en Estados Unidos. El primero, para presentar el recurso de resentencia, con el

²³ Expediente de la causa constitucional, foja 87.

²⁴ *Ibidem*, foja 87.

²⁵ *Ibidem*, foja 87.

²⁶ Según el MMDH, el convenio suscrito con el MREMH permitió transferir recursos directamente a los EE.UU para así poder pagar los servicios de los abogados contratados en dicho Estado.

abogado Gregory Eisenmenger.²⁷ Dicho contrato, según el MMDH, incluye todos los asuntos legales a lo largo del proceso de resentencia. De igual manera, señaló que dicho contrato es de tarifa fija, la cual incluye “todo el trabajo legal, todos los honorarios de expertos, movilización de testigos, declaraciones, incluso transcripciones”.²⁸

- 28.** El segundo contrato, según el MMDH, era para presentar el recurso de hábeas federal. Para el efecto se contrató los servicios de los abogados Bruce Fleisher y Charles White.²⁹ El objeto de dicho contrato era investigar y presentar el recurso antes mencionado. De igual manera, señaló que dicho contrato es de tarifa fija, la cual incluye la realización de “investigaciones, peritajes, viajes y transcripciones”.
- 29.** Según lo expresado por el MMDH en audiencia, el abogado encargado del recurso de resentencia ha presentado sus informes periódicos, cosa que no han realizado los abogados encargados del recurso de hábeas federal. Por otra parte, informa que se ha evidenciado que han existido acciones adicionales de los abogados de ambos recursos, no contempladas en los contratos, en beneficio de Nelson Serrano y que los gastos generados por dichas acciones aún no han sido aprobadas por el MMDH. Para hacerlo, señaló que han solicitado que se les entregue la información correspondiente a las acciones adicionales realizadas por los abogados contratados. En ese contexto, afirmó en audiencia que el MMDH “está abierto a analizar la situación de las actuaciones que ha realizado la defensa de Nelson Serrano y que no han sido contemplados”.
- 30.** Por otra parte, en relación con el recurso de hábeas federal, el MMDH señaló que el contrato suscrito contempla la realización de una investigación de los hechos del caso por lo que no existe incumplimiento de la obligación.
- 31.** Respecto a ambos contratos, el MMDH señaló que no contemplan el pago por acciones adicionales o por circunstancias supervinientes a la suscripción de ellos. No obstante, se están realizando las gestiones necesarias para que se cubran los gastos generados por los recursos adicionales interpuestos en la causa.

²⁷ Contrato suscrito el 6 de abril de 2018. Ver Expediente de la causa constitucional, foja 194 y vta.

²⁸ Según el MMDH, dicho contrato estipulaba que el abogado contratado debía presentar mensualmente reportes del estado del caso ante la Embajada.

²⁹ Contrato suscrito el 23 de agosto de 2019. Ver Expediente de la causa constitucional, fojas 196 a 197 vta.

- 32.** Finalmente, señaló que existe (i) un contacto permanente con la defensa de Nelson Serrano; y, (ii) un seguimiento por parte del Ecuador a la situación del accionante en EE.UU.³⁰
- 33.** Posteriormente, el MMDH ingresó un escrito en el que indicó las acciones realizadas para cumplir con la obligación dispuesta por la CIDH. En dicho informe realiza un recuento de los antecedentes del proceso; indica los contratos suscritos por el Estado y la defensa de Nelson Serrano en EE.UU y los montos entregados; y, expone argumentos respecto a la improcedencia de la acción por incumplimiento.³¹

2.2.2. Ministerio de Economía y Finanzas

- 34.** En audiencia, el MEF señaló que dicha entidad actúa en función a sus competencias, en especial, asignar los fondos públicos a las demás instituciones del Estado. Indicó que le corresponde al MMDH, como ente ejecutor, gestionar la erogación de fondos respectiva para cumplir con las obligaciones del Estado.

2.3. Terceros con interés

2.3.1. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

- 35.** En audiencia, el MREMH señaló que tiene dos competencias en estos casos. La primera es el cumplimiento de la rectoría en materia de movilidad humana; y, la segunda es la defensa de los derechos de las personas que se encuentran fuera del país. Por otra parte, la Embajada del Ecuador en los EE.UU tiene el rol de colaborar con las instituciones del Estado. En ese marco, se suscribieron los contratos para la defensa de Nelson Serrano.
- 36.** Así mismo, sus delegados señalaron que los contratos suscritos son de tarifa fija y con acciones específicas que deben llevarse a cabo. De igual manera, manifestó que los valores han sido cancelados en su totalidad. Es decir, según el MREMH, el Ecuador ha cumplido integralmente con sus obligaciones.

2.3.2. Procuraduría General del Estado (PGE)

³⁰ Acorde al artículo 10 del Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos de la Secretaría de Derechos Humanos, actual MMDH, el seguimiento lo realiza la Dirección de Política Integral y Promoción de Derechos Humanos y la Dirección de Protección, Reparación Integral y Autoridad Central a cargo de la Subsecretaría de Derechos Humanos; y, por parte del MREMH el seguimiento particular del caso lo realiza el servicio diplomático del Estado ecuatoriano en EE.UU.

³¹ Expediente de la causa constitucional, fojas 207 a 212.

- 37.** La PGE, en la audiencia, señaló que el Ecuador ha cumplido con las obligaciones contenidas en los informes de la CIDH. Según dicha institución, el seguimiento realizado por parte del organismo internacional determinó que existe un cumplimiento parcial sustancial.³²
- 38.** Señala que las obligaciones cuyo cumplimiento se exigen no tienen un tiempo determinado en el que se deben cumplir. Por tal motivo, desde el 2008 el Ecuador ha garantizado la representación legal de Nelson Serrano en Estados Unidos. Argumenta que el Estado continúa cumpliendo sus obligaciones internacionales y que el presente caso corresponde a un tema contractual para el pago de los servicios legales en Estados Unidos.

2.4. Amici Curiae

- 39.** Milena Maite Santín Luna, Hipátia Paulina Velásquez Estrada y Darío Alexander Peña Cruz, en su amicus curiae y en su intervención en la audiencia señalaron que el Ecuador es responsable de las vulneraciones de los derechos de Nelson Serrano y, por lo tanto, es procedente la acción por incumplimiento.
- 40.** En la misma línea, Mónica Isabel Vásquez, en su amicus curiae y su intervención en la audiencia, manifestó que el Ecuador es responsable de la vulneración de los derechos de Nelson Serrano. Añadió que “cuando el Estado ecuatoriano tiene que ser llamado a pagar los honorarios profesionales de los abogados que están realizando las gestiones para la defensa del señor Nelson Serrano, se lo está revictimizando, al no cumplir con la reparación integral de la que es beneficiario, creando un estado de indefensión y un alto a la gestión de sus defensores para conseguir avanzar positivamente en su proceso”.
- 41.** Por otra parte, Luis Eduardo Ganazhapa Uchuari en su amicus curiae señaló que “el Estado Ecuatoriano continúa perpetrando la vulneración de los derechos humanos declarados en los informes [...] es obligación del Estado Ecuatoriano el obedecer las recomendaciones de brindar asesoría legal de acuerdo al derecho internacional”.
- 42.** Otro de los amicus curiae que consta en el expediente constitucional es el de los señores Jorge Luis Pardo Castillo y Franio Leonardo Pardo Castillo. En él señalaron

³² La PGE hizo referencia a la ficha de seguimiento del informe 84/09, correspondiente al informe anual 2021 de la CIDH.

Ver <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/actividades/seguimiento/sCasos.asp>

que se debe declarar la procedencia de la acción y ordenar que se garantice la defensa de Nelson Serrano dentro de los procesos judiciales que se llevan a cabo en EE.UU.

43. Paola Katherine Balcázar Collaguazo, en su *amicus curiae*, advirtió que “[s]i bien es cierto, el [Ecuador] ha cumplido con parte de las recomendaciones de la CIDH, no es humano que los familiares y amigos de Nelson Serrano Sáenz tengan que recurrir a estas acciones para continuar recibiendo los fondos necesarios para su defensa y conseguir su libertad”. En tal virtud, manifestó que el Ecuador debe proveer los fondos necesarios para asegurar la defensa de Nelson Serrano en EE.UU.
44. Finalmente, Azucena Adriana Cárdenas Vaca, Pedro Veris Pazmiño Cedeño y Janeth Alejandra Betancourt Valenzuela en su *amicus curiae* advirtieron que el Ecuador no ha cumplido con su obligación de cubrir los honorarios de los abogados de Nelson Serrano en EE.UU. Solicitaron que se disponga el pago inmediato de lo adeudado con el fin de que se continúe brindando asistencia jurídica a Nelson Serrano.

3. Competencia

45. De conformidad con lo establecido en los artículos 93 y 436.5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos del 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), este Pleno es competente para conocer y resolver acciones por incumplimiento.

4. Reclamo previo

46. En el marco de la acción por incumplimiento, el artículo 54 de la LOGJCC establece la obligación de realizar un reclamo previo a la presentación de la demanda al siguiente tenor:

Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento.

47. A través de la jurisprudencia, la Corte sistematizó los criterios sobre los requisitos que debe contener el reclamo previo realizado por la parte accionante de una acción por incumplimiento y especificó que su inobservancia “impide que la Corte Constitucional cumpla con su tarea de resolver los asuntos que se sometan a su conocimiento”.³³ En ese sentido, este Organismo ha señalado que:

³³ CCE, sentencia 46-18-AN/22 de 21 de diciembre de 2022, párr. 21.

[E]l reclamo previo en las acciones por incumplimiento debe cumplir con los siguientes requisitos:

- i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
- ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
- iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
- iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.³⁴

48. Tal como ha establecido este Organismo, el requisito del reclamo previo se debe examinar en las fases de admisión y sustanciación. En la primera, corresponde a un análisis formal, en el cual la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado a la demanda de acción por incumplimiento (**primer momento de verificación**).³⁵
49. En la fase de sustanciación corresponde una verificación del reclamo previo como un requisito sustancial en la que se revisa el contenido del mismo en atención a los criterios mencionados en el párrafo 47 *supra*. (**segundo momento de verificación**).³⁶
50. Respecto al **primer momento de verificación**, el 24 de marzo de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional constató que existía un escrito de reclamo previo anexado a la demanda, el cual fue dirigido al MMDH y al MEF, en el que se exigía el cumplimiento del informe 84/09 de la CIDH.³⁷
51. En esa línea, le corresponde a esta Corte analizar si el reclamo previo cumple con los estándares establecidos para el **segundo momento de verificación**.
52. En relación con el primer requisito, esto es, que el reclamo esté dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación, esta Corte considera necesario precisar que en el presente caso se exige el cumplimiento de recomendaciones realizadas por la CIDH en un informe de fondo. En estos casos, esta Corte ya ha establecido que las decisiones emitidas por organismos internacionales de derechos humanos están dirigidas al titular de las obligaciones en esta materia; esto es, al Estado como un todo, sin individualizar los órganos estatales que efectivamente deban cumplirlas,³⁸

³⁴ *Ibidem*, párr. 23

³⁵ *Ibidem*, párr. 25.

³⁶ *Ibidem*, párr. 25.

³⁷ Dicha verificación se realizó en el auto de admisión de la causa 6-22-AN, párrafos 11, 14 y 20.

³⁸ No se puede exigir a quien acciona esta garantía que reclame el cumplimiento a todas aquellas entidades que podrían llegar a estar involucradas en el cumplimiento de la decisión. Al contrario, en este tipo de casos,

por tanto, no es necesario que la petición sea dirigida a todas las instituciones públicas que podrían estar en la obligación de cumplirla.

- 53.** En el presente caso, el accionante adjuntó, como prueba del reclamo previo, dos oficios dirigidos a los máximos representantes del MMDH y del MEF respectivamente, ambos de 23 de septiembre de 2021, suscritos por el procurador judicial de Francisco Serrano, quien a su vez es representante de su padre Nelson Serrano Saénz. En tal virtud, esta Corte verifica que se cumple con el *primer requisito*.³⁹
- 54.** El *segundo requisito* es que dicho reclamo contenga la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige.
- 55.** En los escritos de 23 de septiembre de 2021, el accionante reclamó el cumplimiento de la obligación relativa a que el Ecuador “deberá continuar brindando asistencia jurídica a [Nelson Serrano] de acuerdo al derecho internacional y, por tanto, cubrir los honorarios legales de los abogados patrocinadores de Nelson Serrano en Estados Unidos”. Como se observa, en el reclamo previo presentado por el accionante, consta una identificación clara de la obligación cuyo cumplimiento se exige. Por tanto, se cumple el *segundo requisito*.
- 56.** El *tercer requisito* es que las obligaciones identificadas en el reclamo previo sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento.

la Corte considera que este requisito se verifica mediante un reclamo realizado a la entidad que, según el ordenamiento jurídico ecuatoriano, tiene la obligación de coordinar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de decisiones internacionales en materia de derechos humanos. CCE, sentencia 28-19-AN/21 de 29 de septiembre de 2021, párr. 72.

³⁹ Por una parte, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 560, de 14 de noviembre de 2018, en concordancia con el Decreto Ejecutivo 609, 29 de noviembre de 2022, el MMDH tiene como obligación “la coordinación de la ejecución de sentencias, medidas cautelares, medidas provisionales, acuerdos amistosos, recomendaciones y resoluciones originados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el Sistema Universal de Derechos Humanos, así como el seguimiento y la evaluación de compromisos internacionales, y demás obligaciones de carácter internacional en esta materia” (ver Decreto Ejecutivo 560, de 14 de noviembre de 2018, artículo 2 literal a). Por otra parte, el MEF es el órgano encargado de proveer los fondos necesarios para la ejecución de las competencias de las demás instituciones que conforman la cartera de Estado, en atención a las asignaciones establecidas en el Presupuesto General del Estado. Esto se establece en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su artículo 74.

- 57.** Al respecto, esta Corte observa que en la demanda y en los escritos ingresados al MMDH y el MEF como reclamo previo tienen identidad en cuanto a las obligaciones que se exige el cumplimiento.⁴⁰ Por lo tanto, se cumple con el *tercer requisito*.
- 58.** El *cuarto requisito* es que en el reclamo previo se solicite el cumplimiento de manera expresa. En los oficios S/N de 23 de septiembre se estableció la siguiente petición: “solicitamos el cumplimiento de las obligaciones claras, expresas y exigibles dispuestas por la CIDH respecto a ‘continuar brindando asesoría legal a Nelson Serrano’, obligación que implica la contratación de los abogados en Estados Unidos que se están encargando de los recursos antes descritos”.⁴¹
- 59.** Esta Corte verifica que existe una solicitud expresa y directa de que se cumplan las recomendaciones provenientes de la CIDH. Por ende, se cumple con el *cuarto requisito*.
- 60.** En tal virtud, esta Corte concluye que existe una correlación entre el contenido del reclamo previo y la acción por incumplimiento. Por lo tanto, se configura el requisito expuesto en el artículo 54 de la LOGJCC, el cual es sustancial para la tramitación de la acción por incumplimiento.

5. Análisis constitucional

- 61.** Según los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución y el artículo 52 de la LOGJCC, la acción por incumplimiento cumple con dos objetivos. El primero se refiere a garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico; y, el segundo, a garantizar el cumplimiento de sentencias, informes y decisiones de organismos internacionales de derechos humanos. Respecto a estas últimas, este Organismo ha resaltado que la acción por incumplimiento es un mecanismo subsidiario para exigir el cumplimiento de obligaciones contenidas en aquellos.⁴²

⁴⁰ En el acápite tercero de la demanda consta un recuento de las recomendaciones cuyo cumplimiento se busca respecto del informe 29/08 de la CIDH y se transcribe el contenido de la recomendación segunda; y, sobre el informe 84/09 de la CIDH, se transcribe el contenido de la recomendación primera. Ambas recomendaciones disponen al Ecuador “que continúe brindando asistencia jurídica a Nelson Iván Serrano Sáenz de acuerdo al derecho internacional”. (foja 87 del expediente constitucional). Por otro lado, de los oficios S/N de 23 de septiembre de 2023, dirigidos al MMDH y al MEF, se constata en el acápite I del reclamo previo que el accionante señala que “el escrito tiene como objetivo solicitar a las autoridades competentes que cumplan de forma inmediata con la obligación clara, expresa y exigible ordenada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Nelson Serrano Sáenz de proveer los fondos para la contratación de los abogados que llevan a cabo la defensa legal del referido ciudadano”. (foja 81 del expediente constitucional).

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² CCE, sentencia 28-19-AN/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 62.

62. En el caso *sub judice* nos encontramos frente a una acción que persigue el cumplimiento de un informe emitido por la CIDH, es decir, se enmarca en el segundo objeto de la acción constante en el párrafo que antecede.
63. Ahora bien, esta Corte ha señalado que para determinar la procedencia de la acción cuando persigue el cumplimiento de obligaciones contenidas en sentencias, informes y decisiones de organismos internacionales de protección de derechos humanos, es necesario que se verifique si se trata de una sentencia, informe o decisión emitida por un organismo internacional de derechos humanos y si existe una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.⁴³
64. En este orden de ideas, lo primero que este Organismo debe verificar es el carácter del informe cuyo cumplimiento se pretende y el organismo internacional del que emana y luego verificar las obligaciones que este dispone.
65. En virtud de lo expuesto, esta Corte resolverá el caso planteado a través del desarrollo de cuatro problemas jurídicos:
- 65.1. ¿Cuál es la naturaleza del órgano que emitió el informe cuyo cumplimiento se reclama?
- 65.2. ¿Cuál es la naturaleza del informe cuyo cumplimiento se reclama?
- 65.3. ¿La primera recomendación del informe que se reclama contiene una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible?
- 65.4. En el evento de determinarse la existencia de una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible, corresponde a la Corte analizar si ¿el Estado ecuatoriano ha satisfecho la obligación cuyo cumplimiento se reclama?
- 5.1. ¿Cuál es la naturaleza del órgano que emitió el informe cuyo cumplimiento se reclama?**
66. En el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (“DIDH”) existe una amplia variedad de pronunciamientos emitidos por organismos de distinto origen, mandato, naturaleza y fuerza vinculante. En el caso ecuatoriano, la Constitución de 2008 reconoce, expresamente, que los informes de organismos

⁴³ *Ibidem*, párr. 63 y 64.

internacionales de derechos humanos son objeto de la acción por incumplimiento. En otras palabras, el constituyente reconoció que este tipo de decisiones contienen obligaciones internacionales cuya ejecución puede ser exigida a través de una garantía jurisdiccional.⁴⁴

- 67.** Sin embargo, el hecho de que el incumplimiento de las obligaciones contenidas tanto en informes como en sentencias emitidas por organismos internacionales de derechos humanos pueda ser reclamado por esta vía, no significa que se pueda asumir que todo tipo de informe contenga una obligación. Al contrario, se requiere analizar la naturaleza del órgano del que emanó la decisión, de la competencia que estaba ejerciendo ese órgano, y la naturaleza de la decisión emitida, con el fin de establecer si se cumplen los requisitos dispuestos en la Constitución y en la LOGJCC para la procedencia de la acción.⁴⁵
- 68.** Para identificar si la CIDH es un organismo de derechos humanos en los términos requeridos por la CRE y la LOGJCC, se deben analizar los instrumentos internacionales que le dan origen y establecen su competencia.
- 69.** Así, la CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (“**OEA**”).⁴⁶ A la luz de la Carta constitutiva de la OEA, así como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“**CADH**”), la Comisión⁴⁷ tiene como fin la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano.
- 70.** Respecto a la competencia de la CIDH, este organismo ha señalado que:

se encuentra la de actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención. Por tanto, la CIDH puede conocer de peticiones que contengan denuncias o quejas por violaciones a los derechos humanos garantizados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la CADH y otros tratados interamericanos de derechos humanos. Es decir, la CIDH es un organismo cuasi-judicial del SIDH.⁴⁸

⁴⁴ Cabe destacar que “[l]a procedencia de la acción por incumplimiento para exigir el cumplimiento de las sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos constituye un reconocimiento constitucional de su fuerza vinculante para el Estado ecuatoriano”. Ver CCE, sentencia 28-19-AN/21, 29 de noviembre de 2021, párr. 61.

⁴⁵ CCE, sentencia 28-19-AN/21 de 29 de septiembre de 2021, párr. 66.

⁴⁶ Carta de la Organización de Derechos Humanos, artículo 106.

⁴⁷ El artículo 33 de la CADH establece que la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos son los órganos competentes para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados a la luz de la mencionada Convención.

⁴⁸ CCE, sentencia 13-21-AN/23, 30 de agosto de 2023, párr. 39.

71. Para cumplir con esos fines, una de las herramientas con las que cuenta es la recepción de peticiones individuales,⁴⁹ las mismas que son sometidas a un proceso contencioso, el cual puede terminar con el reconocimiento de la violación de derechos humanos y la determinación de responsabilidades de los Estados en vulneraciones de derechos de las personas. En dicho proceso, también existe la posibilidad de que las partes lleguen a una solución amistosa del conflicto.⁵⁰

72. Al respecto, esta Corte ha señalado que:

[e]l trámite ante la CIDH se concreta a través de una de admisibilidad y otra de fondo, sin perjuicio de que se pueda llegar a una solución amistosa. En la etapa de admisibilidad la CIDH analiza si la reclamación cumple con los requisitos normativos para la tramitación de la causa; así, la Comisión analiza: a) si tiene competencia para conocer del asunto; b) si los recursos internos han sido agotados o si se aplican las excepciones al requisito del agotamiento; c) el plazo de presentación de la petición; d) si hay duplicación de procedimientos internacionales; y e) la posible caracterización de una violación de uno o más de los derechos consagrados en los tratados internacionales del sistema interamericano sobre los cuales la Comisión tiene competencia. Esta etapa termina con la emisión de un informe de admisibilidad o inadmisibilidad.⁵¹

73. En este sentido a la luz de los instrumentos internacionales mencionados, los mismos que han sido ratificados por el Estado ecuatoriano,⁵² la CIDH es un organismo internacional de derechos humanos encargado de monitorear el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la CADH y otros instrumentos internacionales que hacen parte del corpus iuris interamericano.

5.2. ¿Cuál es la naturaleza del informe cuyo cumplimiento se reclama?

74. Como se mencionó en la sección anterior, la CIDH es un organismo de derechos humanos. Esta Comisión tiene por objeto la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano. Para cumplir con esta misión tiene a su alcance varios mecanismos de promoción y protección, entre los que se encuentra la recepción, análisis, investigación y conclusión de las peticiones individuales que se presentan en contra de los Estados por presunto incumplimiento de la CADH.

⁴⁹ El artículo 44 de la CADH señala que cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida, puede presentar ante la CIDH peticiones que contengan denuncias o quejas por la violación de esta Convención por los Estados parte.

⁵⁰ Los artículos del 46 al 51 de la CADH establecen las reglas para la admisibilidad, el desarrollo del proceso y la decisión final de la CIDH. En dicho proceso, también existe la posibilidad de que las partes lleguen a una solución amistosa del conflicto.

⁵¹ CCE, sentencia 13-21-AN/23, 30 de agosto de 2023, párr. 40.

⁵² El Ecuador firmó la Carta de la OEA el 30 de abril de 1948 y la ratificó el 21 de diciembre de 1959. En cuanto a la CADH, esta fue firmada el 22 de noviembre de 1969 y ratificada el 8 de diciembre de 1977.

- 75.** En ejercicio de esta competencia, puede determinar la responsabilidad de un Estado por violaciones a los derechos humanos.⁵³ Además, emite recomendaciones y fija plazos para que el Estado tome las medidas que le competen para remediar la situación examinada.⁵⁴ Cabe destacar que:
- aunque nominalmente se identifiquen como recomendaciones, el Estado se obligó mediante instrumentos convencionales a tomar medidas para asegurar su cumplimiento. Por ello, las recomendaciones que la CIDH realiza al Estado, a través de los informes de fondo, son de cumplimiento obligatorio.⁵⁵
- 76.** Toda vez que ha quedado clara la competencia y el mecanismo que precedió a la emisión del informe de la CIDH sobre el que se exige su cumplimiento, esta Corte encuentra fundamental señalar la naturaleza de este instrumento.
- 77.** En el caso que nos ocupa, el 10 de marzo de 2003, representantes del señor Nelson Serrano Saénz, presentaron una petición individual ante la CIDH. El 24 de octubre de 2005, la Comisión declaró admisible la petición en cuanto a los derechos consagrados en los artículos 1, 5, 7, 8, 20, 22 y 25 de la CADH.
- 78.** A la luz de las normas establecidas en la CADH, la Comisión se ofreció a impulsar un acuerdo amistoso. El 21 de febrero de 2006, los peticionarios ratificaron ante la CIDH la imposibilidad de llegar a un acuerdo y solicitaron al organismo que continúe con el caso.⁵⁶
- 79.** Tras el proceso correspondiente, el 17 de julio de 2008,⁵⁷ la CIDH, en virtud del artículo 50 de la CADH,⁵⁸ aprobó el informe de fondo preliminar 29/08. Este fue

⁵³ CIDH, Informe 86/06, Petición 499-04. Admisibilidad. Marino López y otros (Operación Génesis). Colombia. 21 de octubre de 2006, párr. 57 “el mecanismo establecido en los artículos 44 a 51 de la Convención Americana [...] tiene por propósito establecer [...] la responsabilidad estatal por la violación de la Convención Americana y otros instrumentos aplicables”; Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículo 23; Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículo 44

⁵⁴ CADH, artículo 51.2.

⁵⁵ CCE, sentencia 13-21-AN/23, 30 de agosto de 2023, párr. 42.

⁵⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 84/09, caso 12.525. Párr. 5.

⁵⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 84/09, caso 12.525. Párr. 82.

⁵⁸ El artículo 50 de la CADH señala que si no existe una solución amistosa, la Comisión deberá emitir un informe que contendrá los hechos y sus conclusiones. Este informe se transmite a los Estados, los cuales no pueden publicarlo. En este informe la CIDH podrá formular las recomendaciones que considere necesarias.

notificado a los peticionarios⁵⁹ y al Estado para que cumpla con las recomendaciones encaminadas a reparar las violaciones de derechos en contra de Nelson Serrano. Frente a este informe, el Estado ecuatoriano, solicitó dos prórrogas para cumplir con las recomendaciones constantes en el informe mencionado⁶⁰ las mismas fueron aceptadas por los peticionarios y concedidas por la CIDH.

- 80.** La CIDH, reconoció que el Estado ecuatoriano había logrado algunos avances en cuanto a la reparación por la vulneración de derechos de Nelson Serrano, por lo que resuelve no someter el caso ante la Corte IDH. Así, el 20 de marzo de 2009, adopta el informe de fondo 32/09, en virtud del numeral 3 del artículo 51⁶¹ de la CADH. El mismo es puesto en conocimiento del Estado y se convierte en el informe de fondo definitivo 84/09.
- 81.** En virtud de lo expuesto, el informe 84/09 emitido por la CIDH es un informe de fondo definitivo a través del cual reconoce el incumplimiento de las obligaciones por parte del Estado y la vulneración de derechos del señor Nelson Serrano; y, a su vez, recomienda medidas de reparación a la luz de la CADH. Por tanto, cumple con el carácter establecido en el artículo 93 de la CRE y es objeto de esta acción. En adelante, corresponde a esta Corte verificar entonces si contiene una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.

5.3. ¿La primera recomendación del informe que se reclama contiene una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible?

- 82.** Según los artículos 93 de la CRE y 53 de la LOGJCC, para la procedencia de la acción por incumplimiento, es necesario que la sentencia o informe emitido por un organismo internacional de derechos humanos cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.

⁵⁹ El 9 de septiembre de 2008, la CIDH solicitó a los peticionarios su posición frente a remitir el caso a la Corte IDH. La respuesta fue su voluntad de que el proceso sea remitido al órgano jurisdiccional y ratificó su pretensión de que se restituya el ejercicio de derecho del señor Serrano.

⁶⁰ El 24 de noviembre de 2008, la CIDH otorgó la prórroga solicitada por el Estado y el 29 de diciembre del mismo año, la CIDH concede por segunda oportunidad una prórroga, esta vez de dos meses, para que el Estado cumpla con las recomendaciones de la CIDH, contenidas en el informe 29/08. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 84/09, caso 12.525. Párrs 87-91.

⁶¹ De acuerdo con el numeral 3 del artículo 51 de la CADH “Transcurrido el período fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe”.

- 83.** En primer lugar, es necesario analizar si el informe objeto de la presente acción contiene obligaciones de hacer o no hacer y, de ser el caso, en segundo lugar, si estas obligaciones tienen el carácter de claras, expresas y exigibles.
- 84.** En cuanto a lo primero, la Corte ha señalado que una obligación de hacer o no hacer se verifica cuando se establece un mandato para la realización o abstención de una conducta, por una de las partes, mientras que la otra debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. Para lo cual se deben verificar tres elementos: (i) el titular del derecho, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el obligado a ejecutar.⁶²
- A. Titular del derecho:** El titular del derecho se encuentra plenamente identificado, siendo este el ciudadano Nelson Serrano.
- B. Contenido de la obligación:** Del informe cuyo cumplimiento se demanda, se desprende la obligación del Estado ecuatoriano de ejecutar una conducta: continuar brindando asistencia jurídica al titular del derecho.
- C. Obligado a ejecutar:** Dado que en el presente caso se trata de informes emitidos por un organismo internacional, el sujeto activo de la obligación es el Estado ecuatoriano, el cual debe dar cumplimiento a través de las distintas entidades que tengan competencias relacionadas con su ejecución.⁶³
- 85.** En atención al contenido de la obligación y de la revisión de las competencias previstas para las distintas carteras de Estado, es posible determinar que el principal obligado es el MMDH. Esto debido a que el Decreto Ejecutivo 560 de 14 de noviembre de 2018, en concordancia con el Decreto Ejecutivo 609 de 29 de noviembre de 2022, le otorga la competencia para ejecutar las decisiones internacionales en materia de derechos humanos. Además, toda vez que la obligación le implica al Estado proveer fondos para que un tercero -defensa técnica especializada- brinde un servicio en particular, se requiere también de la participación del MEF, quien desembolsará los rubros necesarios para la consignación de los honorarios de los abogados designados por el Estado para brindar asistencia jurídica a Nelson Serrano. Finalmente, el MREMH es el encargado de la contratación de la defensa técnica de Nelson Serrano en los EE.UU.⁶⁴

⁶² CCE, sentencia 28-19-AN/21 de 25 de septiembre de 2021, párr. 95; sentencia 38-12-AN/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 34.

⁶³ Ibidem, párr. 95.3.

⁶⁴ Respecto al rol del MREMH sobre la contratación de la defensa de Nelson Serrano en EE.UU, se verifica a través del “Convenio Específico del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para la cooperación de las partes en el ámbito de sus

86. Una vez determinada la existencia de una obligación de hacer constante en el informe 84/09 de la CIDH, corresponde verificar si la obligación es clara, expresa y exigible.
87. Sin embargo, previo a continuar con el análisis propuesto y en observancia de la sentencia 28-19-AN/21, la Corte advierte que los estándares establecidos para la verificación de los requisitos en esta acción -que versa sobre decisiones internacionales en materia de derechos humanos-, difieren del umbral de rigurosidad requerido cuando esta misma acción se interpone sobre normas del ordenamiento jurídico interno. Al respecto, las decisiones emitidas por organismos internacionales de derechos humanos se emiten con un mayor grado de generalidad y abstracción, que contrasta con la especificidad que puede encontrarse en las normas infraconstitucionales.⁶⁵
88. Por lo anterior, para verificar si una obligación internacional es clara, expresa y exigible, la Corte considera adecuado evaluarlas bajo un umbral inferior al estándar aplicado en casos en los que se requiere el cumplimiento de normas infraconstitucionales.
89. En esta línea, esta Corte ha señalado que una obligación es *clara* cuando sus elementos (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) están determinados o son fácilmente determinables.⁶⁶ En el caso *sub judice*, el informe reclamado contiene una obligación determinada, con destinatarios plenamente identificados y con un contenido evidente. De lo anterior, se verifica:
- a) **Sujeto activo:** El sujeto activo es Nelson Serrano, beneficiario de la asistencia jurídica;
 - b) **Sujeto pasivo:** El sujeto pasivo es el Estado ecuatoriano, conforme se lo señaló en el párrafo 84 *supra*; y,
 - c) **Objeto:** El objeto de la obligación es continuar brindando asistencia jurídica a Nelson Serrano conforme al Derecho Internacional.

competencias para el cumplimiento al informe de fondo 84/09 dictado por la CIDH y para proporcionar asesoría jurídica y patrocinio internacional al señor Nelson Serrano Sáenz en Estados Unidos de América en cumplimiento con los derechos Humanos”.

⁶⁵ CCE, sentencia 28-19-AN/21 de 25 de septiembre de 2021, párr. 95; sentencia 38-12-AN/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 97.

⁶⁶ CCE, sentencia 23-11-AN/19 de 29 de septiembre de 2019; sentencia 38-15-AN/21 de 9 de junio de 2021; sentencia 13-21-AN/23 de 30 de agosto de 2023.

- 90.** De acuerdo con lo anterior, esta Corte considera que existe una obligación clara. Esto, dado que se identifica con precisión el sujeto activo, pasivo y el objeto de la obligación.
- 91.** Por otro lado, para que una obligación sea *expresa* esta debe estar redactada en términos suficientemente específicos que permitan identificar una conducta determinada para el Estado, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta.⁶⁷ En el presente caso, la obligación establecida en el informe 84/09 de la CIDH requiere que el Estado continúe brindando asistencia jurídica a Nelson Serrano conforme al “Derecho Internacional”. Respecto a este tipo de obligaciones, esta Corte ha señalado que “el grado de deferencia que ha de mantenerse respecto de las obligaciones nacidas de los informes de fondo de la CIDH es mayor, por cuanto tienden a la reparación de las violaciones de derechos humanos y otras violaciones a los tratados del corpus iuris interamericano”.⁶⁸
- 92.** Para poder delimitar el alcance “conforme al derecho internacional” es importante señalar que en el marco del derecho internacional de los derechos humanos se ha desarrollado el alcance y contenido del derecho a la defensa. Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 14) así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Arts. 8 y 25) consagran el derecho a la defensa de las personas que se encuentran en procesos judiciales y de manera especial, en procesos penales y personas privadas de la libertad.⁶⁹
- 93.** Uno de los temas centrales desarrollado por el DIDH, en el marco de este derecho es la asistencia jurídica letrada y efectiva⁷⁰ la cual consiste en el derecho de las personas privadas de libertad de contar con una defensa técnica que no solo haya sido designada, sino que actúe eficazmente durante el proceso.
- 94.** Para dar alcance y contenido a este derecho, en el marco del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos se han desarrollado instrumentos que de manera referencial permiten comprender el alcance de la asistencia jurídica. Así se cuenta con los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal.⁷¹ En el Principio 3 establece el

⁶⁷ CCE, sentencia 37-13-AN/19, 7 de noviembre de 2019; sentencia 41-12-AN/19 de 16 de octubre de 2019.

⁶⁸ CCE, sentencia 13-21-AN/23, 30 de agosto de 2023, párr. 59.

⁶⁹ A la luz de los tratados expuestos el derecho a la defensa consiste en el reconocimiento de la igualdad, a ser oída públicamente con las debidas garantías, a contar con el tiempo necesario para preparar su defensa.

⁷⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 41/04, Caso 12.417 fondo, Whitley Myrie vs Jamaica, 12 de octubre de 2004, parr. 5.

⁷¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 67/187, de 20 de diciembre de 2012.

deber del Estado de garantizar a toda persona detenida, arrestada, sospechosa o inculpada por delitos penales susceptible de ser castigada con pena de reclusión o muerte asistencia jurídica en todas las etapas del proceso penal.

95. Estas directrices señalan, además, que el Estado debe garantizar:

[la posibilidad] de una nueva revisión de su caso;⁷²

[el] acceso a asistencia jurídica para interponer apelaciones y presentar solicitudes [o] para formular peticiones de indulto, en particular cuando se trate de reclusos condenados a la pena de muerte, así como para solicitar la libertad condicional, y representación letrada en las audiencias correspondientes;⁷³

Prestar asistencia jurídica a las personas que hayan sido arrestadas o detenidas de manera ilegal o que hayan sido objeto de un fallo definitivo de un tribunal como resultado de un error judicial, a fin de que esas personas ejerzan su derecho a que se celebre un nuevo juicio; y,⁷⁴

[p]ermidir que personal parajurídico preste a las personas detenidas [...] las formas de asistencia jurídica que estén autorizadas en la práctica o la legislación nacional.⁷⁵

96. Finalmente, sobre la asistencia jurídica, el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares determina que:

Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía [...] c) los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a *organizar su defensa ante los tribunales* [...] (énfasis añadido)

97. En síntesis, cuando la obligación menciona que el Estado debe brindar asistencia jurídica a Nelson Serrano conforme al derecho internacional, se entiende que aquella debe ser letrada; que actúe eficazmente durante y en todas las etapas del proceso; que permita una nueva revisión del caso; que presente apelaciones y recursos; y, que organice su defensa ante los distintos tribunales de los EE.UU mientras se encuentre privado de su libertad.

98. Ahora bien, pese a que el contenido de la obligación contiene una remisión al derecho internacional para definir el alcance de prestar asistencia jurídica, esto no obsta a que

⁷² Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica, directriz 6 a).

⁷³ Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica, directriz 6 c).

⁷⁴ Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica, directriz 11 b).

⁷⁵ Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica, directriz 11 e).

su contenido sea expreso, en el sentido de que el derecho internacional público ha consagrado estándares al respecto.

99. En tal virtud, la obligación cuyo cumplimiento se exige está planteada en términos específicos, no resulta de una inferencia indirecta y no da lugar a equívocos. Por tanto, es expresa.

100. Finalmente, una obligación es *exigible* cuando el sujeto obligado debe cumplir dicha actividad; además, se debe verificar que la obligación demandada no se encuentra sujeta a plazo o condición alguna, o que estando sujeta a plazo o condición, ya se haya verificado o transcurrido.⁷⁶ En este caso, se observa que en el informe 84/09 de la CIDH no existe ningún plazo o condición que impida la exigibilidad de la obligación. Así mismo, el carácter de la obligación cuyo cumplimiento se exige es de medio debido a que no se agota con la mera suscripción de contratos sino está encaminada a garantizar el ejercicio continuo del derecho a la defensa del señor Nelson Serrano mientras se encuentre privado de la libertad en EE.UU, independientemente del resultado del proceso penal, o de las acciones, recursos o peticiones que se propongan en el marco de este. Es decir, la obligación dispuesta por la CIDH no implica obtener un resultado en específico o una decisión favorable, sino actuar de manera oportuna, eficaz y con la mayor diligencia posible para continuar brindando asistencia jurídica al accionante.

101. Bajo las consideraciones anteriores, la medida contenida en el informe 84/09 de la CIDH, correspondiente a que se "continúe brindando asistencia jurídica a Nelson Iván Serrano Sáenz de acuerdo al derecho internacional", es una obligación de hacer clara, expresa y exigible.

5.4. ¿El Estado ecuatoriano ha satisfecho la obligación cuyo cumplimiento se reclama?

102. Una vez determinada la existencia de una obligación de hacer clara, expresa y exigible, le corresponde a esta Corte verificar si esta ha sido cumplida.

103. Al respecto, se verifica que el Ecuador inicialmente cumplió la obligación demandada durante más de una década; incluso la CIDH ha reconocido el cumplimiento de la obligación continua que le había sido impuesta.⁷⁷ Sin embargo,

⁷⁶ CCE, sentencia 37-13-AN/19, 7 de noviembre de 2019; sentencia 41-12-AN/19 de 16 de octubre de 2019.

⁷⁷ Ficha de seguimiento de 2021 del informe 84/09, caso 12.525. En dicho documento consta que la CIDH verificó la suscripción de: (i) un contrato en diciembre de 2008 para la apelación de la sentencia de pena de muerte; (ii) un contrato en agosto de 2011 para la presentación de un recurso de *certiorari* ante la negativa

conforme consta en la demanda,⁷⁸ el accionante advierte que el Ecuador habría dejado de cumplir su obligación debido a que no se han cancelado los rubros que se requieren para la eficacia de los recursos de resentencia y hábeas federal.⁷⁹

104. Por un lado, el accionante afirma que el Ecuador, a través del MEF y del actual MMDH, ha dejado de cumplir su obligación de continuar proporcionando asistencia jurídica por discrepancias con acciones realizadas por los abogados de Nelson Serrano en los EE.UU.⁸⁰

105. Por otra parte, el MMDH, señaló que “al momento se han ejecutado todas las erogaciones correspondientes a la asesoría y patrocinio internacional, en función del avance del caso”.⁸¹

106. En audiencia, el MMDH argumentó que el Ecuador, para dar cumplimiento con la obligación señalada, contrató los servicios de los abogados Greg Eisenmenger, para

del recurso de apelación; y (iii) un contrato en julio de 2012 para interponer una moción bajo la Regla 3.851 del Procedimiento Criminal de Florida, así como la interposición de otra moción bajo la Regla 3.853 del Procedimiento Criminal de Florida. Adicionalmente, se refiere a conversaciones con Francisco Serrano para la interposición del hábeas federal, así como a gestiones diplomáticas con el consulado de Ecuador en Miami para la verificación del estado de salud de Nelson Serrano.

⁷⁸ Expediente de la causa constitucional, foja 87.

⁷⁹ Adicionalmente, en la audiencia de la causa 6-22-AN, el accionante afirmó que, pese a que el Estado ecuatoriano dejó de cancelar los honorarios de los abogados patrocinadores en los EE.UU, la defensa técnica de Nelson Serrano ha continuado con sus gestiones. De esta forma, según el accionante, los abogados han obtenido “información y pruebas relevantes” que podrían ser útiles para demostrar la inocencia de Nelson Serrano en los EE.UU. No obstante, afirman que de no terminar de pagar por los servicios de los abogados en EE.UU, conllevaría a que ellos desistan del patrocinio de la causa, dejando en indefensión a Nelson Serrano.

⁸⁰ En audiencia, el accionante señaló que, pese a que existen abogados contratados por el Ecuador no se ha cumplido con el pago de honorarios por las acciones realizadas. Es así que, según el accionante, no se han considerado los pagos de (i) USD 175.000,00 para el abogado Greg Eisenmenger; y, (ii) USD 104.842,33 para los abogados Bruce Fleisher y Charles White. El rubro (i) corresponde a las gestiones realizadas por el abogado Greg Eisenmenger para acelerar el proceso de resentencia. Entre estas gestiones, según el accionante, se han interpuesto varios recursos para obtener una respuesta por parte de las autoridades judiciales en Estados Unidos. El rubro (ii) de estos valores corresponde a la gestión realizada por los abogados Bruce Fleisher y Charles White para obtener nuevos indicios y probar, al momento que se resuelva el recurso de hábeas federal, la inocencia de Nelson Serrano y obtener su libertad. Cabe destacar que, tanto la interposición de nuevos recursos para acelerar el proceso de resentencia y la obtención de nuevas pruebas a favor de Nelson Serrano, no se encontraban contempladas en los contratos suscritos por el Estado ecuatoriano con los mencionados abogados, pues son supervinientes a la suscripción de los mismos. Por otra parte, el MMDH no negó aquello e incluso consideró que podrían darse dichos pagos cuando se presenten informes de sustento. Así, en audiencia afirmó que “está abierto a analizar la situación de las actuaciones que ha realizado la defensa de Nelson Serrano y que no han sido contemplados”.

⁸¹ Expediente de la causa constitucional, foja 77.

presentar el recurso de resentencia, y a los abogados Bruce Fleisher y Charles White, para presentar el recurso de hábeas federal.⁸²

107.En la misma línea, la PGE y el MREMH señalaron que se han realizado todas las gestiones necesarias para brindar asistencia legal a Nelson Serrano conforme al Derecho Internacional y que, para ello, se suscribieron los contratos antes mencionados (ver párrafo 26 a 38 *supra*).

108.En este sentido, esta Corte observa que los argumentos del MMDH, la PGE y el MREMH se circunscriben a determinar que los contratos suscritos no contemplan el pago de honorarios adicionales a los abogados Greg Eisenmenger, Bruce Fleisher y Charles White, pues aquellos eran de una tarifa fija. Sin embargo, esta Corte no puede limitarse a verificar asuntos contractuales. Hacerlo de esa manera, vaciaría de contenido a la acción por incumplimiento. En esta línea, la Corte observa que la obligación alegada como incumplida estipula “contin[uar] brindando asistencia jurídica a Nelson Iván Serrano Sáenz de acuerdo al derecho internacional”.

109.Dicha obligación fue asumida por el Ecuador como un deber de proporcionar asistencia legal a Nelson Serrano en los EE.UU, mientras siga privado de la libertad. Para el efecto, contrató los servicios de varios abogados y entre ellos Greg Eisenmenger,⁸³ Bruce Fleisher y Charles White⁸⁴ con el objetivo de presentar los recursos de resentencia y hábeas federal, los cuales son los últimos recursos previstos en la legislación del Estado mencionado para la defensa de Nelson Serrano.

110.Ahora bien, a esta Corte no le corresponde dirimir aquellos conflictos contractuales que puedan surgir entre el Estado y los abogados contratados para la defensa de Nelson Serrano. Por otra parte, para esta Corte, la mera suscripción de contratos con la defensa técnica de Nelson Serrano en EE.UU no resulta suficiente para verificar el cumplimiento del informe de fondo definitivo de la CIDH. De igual manera, le correspondía al Estado probar el cumplimiento de la obligación objeto de análisis en esta sentencia.

111.En esta línea, la Corte identifica que la obligación, cuyo cumplimiento se exige, incluye: (i) realizar todas las gestiones necesarias para asegurar su defensa letrada en EE.UU en las diferentes etapas procesales y recursos que se interpongan –incluso contemplar gastos adicionales, justificados, que surjan durante el proceso para

⁸² Para el efecto, señaló que los contratos suscritos eran de tipo fijo y que en ellos se contemplaban todas las acciones necesarias para su cumplimiento.

⁸³ Expediente constitucional, fojas 194 y 195.

⁸⁴ Expediente constitucional, fojas 196 a 199.

alcanzar su defensa-; y, (ii) realizarlo conforme al derecho internacional, es decir, acorde al alcance de la obligación mencionada en los párrafos 92 al 97 *supra*. En tal virtud, la verificación del cumplimiento de dicha obligación se hará a partir de los criterios mencionados.

112.En el caso *sub judice*, esta Corte evidencia que el Estado ecuatoriano (1) no ha realizado todas las gestiones necesarias para asegurar la defensa de Nelson Serrano, llegando al punto de existir controversias con su defensa técnica en EE.UU lo cual trastoca la defensa del accionante. Aquello se verifica incluso cuando el Estado no da respuesta alguna a las comunicaciones realizadas por parte de la defensa técnica de Nelson Serrano en EE.UU. Adicionalmente, el Estado se limitó a señalar que suscribió contratos con la defensa técnica del accionante, cosa que no necesariamente prueba el cumplimiento de la obligación.

113.Por otra parte, (2) no ha cumplido su obligación conforme al alcance de la misma, que se refiere a proporcionar una asistencia jurídica letrada, que actúe eficazmente durante y en todas las etapas del proceso incluyendo una nueva revisión del caso, a Nelson Serrano. El mismo conflicto con sus abogados ha trastocado la defensa en los procesos de resentencia y hábeas federal. Como prueba de aquello, se verifica que el accionante se vio en la obligación de acudir a la justicia constitucional para impedir que se altere su defensa en EE.UU. A su vez, el Estado se limitó a señalar que suscribió contratos para el patrocinio de Nelson Serrano, lo cual no prueba de forma alguna el cumplimiento de su obligación de continuar brindando asesoría jurídica al accionante.

114.En ese sentido, este Organismo constata que el Estado no ha cumplido a cabalidad con su obligación de cumplimiento continuo de prestar de asistencia jurídica a Nelson Serrano en el juicio penal seguido en su contra.

6. Medidas para garantizar el cumplimiento

115.Esta Corte ha señalado que, cuando se verifica la existencia de una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible y se constata su incumplimiento, corresponde a este Organismo determinar cuáles deberán ser las medidas adecuadas y suficientes para garantizar el cumplimiento de la obligación.⁸⁵

⁸⁵ CCE, sentencia 7-12-AN/19 de 11 de diciembre de 2019; sentencia 15-20-AN/20 de 31 de agosto de 2020.

- 116.** Al respecto, el accionante ha solicitado que se ordene al MMDH y al MEF que den cumplimiento inmediato a la recomendación de la CIDH y realicen todas las gestiones necesarias para asegurar su defensa técnica en los EE.UU con la finalidad de asegurar su derecho a la defensa.
- 117.** En consecuencia, corresponde ordenar que el MMDH, en coordinación con el MEF y el MREMH, como entidad competente de cumplir las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, realizar todas las gestiones necesarias para asegurar la defensa de Nelson Serrano y continuar brindando asistencia jurídica de acuerdo al Derecho Internacional.
- 118.** Además, dispone al Ecuador dar cumplimiento a la medida *ut supra* de forma diligente. Lo anterior, implicará que la asesoría jurídica brindada por Ecuador no deberá limitarse a la mera suscripción de contratos, sino también a garantizar el seguimiento e impulso útil, celeridad y eficiente de los recursos hasta la obtención de una decisión definitiva o que se hayan agotado los recursos judiciales disponibles en la jurisdicción de Estados Unidos y en todas las acciones que tuvieren lugar con base en los hechos del caso, acorde al alcance de la obligación señalada en los párrafos 92 al 97 *supra*.


7. Decisión

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

- 1. Aceptar** la acción por incumplimiento **6-22-AN**.
- 2. Declarar** el incumplimiento de la primera recomendación contenida en el informe 84/09, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- 3. Ordenar** al Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que continúe brindando asistencia jurídica a Nelson Serrano para (i) obtener una decisión definitiva; (ii) agotar los recursos judiciales disponibles en la jurisdicción de EE.UU; y, (iii) atender cualquier requerimiento jurídico que Nelson Serrano necesite para las gestiones relacionadas con las acciones en curso y aquellas que tuvieren lugar con base en los hechos del caso.

4. Para tal efecto, es decir, garantizar la defensa de Nelson Serrano, se deberán (i) realizar todas las gestiones necesarias para asegurar y continuar con su defensa en EE.UU en las diferentes etapas procesales y recursos que se interpongan evitando que el accionante quede en estado de indefensión; y, (ii) realizarlo conforme al derecho internacional, es decir, acorde al alcance de la obligación mencionada en los párrafos 92 al 97 *supra*.
5. *Disponer* al Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos que realice un seguimiento periódico de los avances de la defensa de Nelson Serrano en EE.UU.
6. *Ordenar* al Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos que en el plazo de un mes informe a esta Corte sobre el cumplimiento de la presente sentencia.
7. *Notificar* a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el contenido de la presente sentencia.
8. *Disponer* a la Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional el inicio inmediato de la fase de seguimiento.
9. 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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 27 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

622AN-5e541



Caso Nro. 6-22-AN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

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

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

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