

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

COORTE CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

665-18-EP/24 En el Caso No. 665-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 665-18-EP	2
961-19-EP/24 En el Caso No. 961-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección.....	13
556-20-EP/24 En el Caso No. 556-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 556-20-EP.....	29
932-20-EP/24 En el Caso No. 932-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 932-20-EP	57
2044-20-EP/24 En el Caso No. 2044-20-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 2044-20-EP.....	73
1911-21-EP/24 En el Caso No. 1911-21-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1911-21-EP.....	84
19-19-IN/24 En el Caso No. 19-19-IN Desestímese la acción de inconstitucionalidad No. 19-19-IN	96



Sentencia 665-18-EP/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

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

CASO 665-18-EP

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

SENTENCIA 665-18-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional establece que los jueces constitucionales no tienen la obligación de analizar la vulneración de derechos en una acción de protección cuando la pretensión es la declaración de silencio administrativo porque aquello constituye un supuesto de manifiesta improcedencia de la garantía. Así, la Corte descarta la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en una sentencia de apelación emitida dentro de una acción de protección, luego de verificar que enunció las normas en que fundamentó su decisión y explicó la pertinencia de su aplicación al caso.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de octubre de 2017, el gerente general y representante legal de la Cooperativa de Transporte de Pasajeros Interprovincial Cotopaxi (“**cooperativa accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (hoy, Agencia Nacional de Tránsito) y solicitó que se declare la vulneración a sus derechos como consecuencia de que no se concedió su petición de emisión de la “resolución de incremento y cambio de frecuencias con autorización para ingresar a la ciudad de La Maná para el embarque y desembarque de pasajeros”, a pesar de que había operado el silencio administrativo. La demanda originó la causa 17204-2017-04905.
2. El 16 de noviembre de 2017, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, negó la acción propuesta. La cooperativa accionante apeló esta decisión. El 15 de febrero de 2018, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”) desechó el recurso interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado.

3. El 22 de febrero de 2018, la cooperativa accionante presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación, la cual fue admitida a trámite el 17 de mayo de 2018.¹

2. Competencia

4. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la cooperativa accionante

5. La cooperativa accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 75, 76, numeral 7, literal l y 82 de la Constitución, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y se dispongan las medidas de reparación integral correspondientes.
6. Como fundamentos de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes **cargos**.
 - 6.1. La sentencia impugnada vulneró sus derechos por cuanto no habría considerado las resoluciones 0425-2004-RA, 0130-07-RA y 0503-06-RA emitidas por el –entonces– Tribunal Constitucional dictados “en casos iguales del [sic] SILENCIO ADMINISTRATIVO” [énfasis en el original].
 - 6.2. La sentencia impugnada vulneró sus derechos por cuanto se negaron sus dos solicitudes de audiencia sin justificación.
 - 6.3. La sentencia impugnada vulneró sus derechos por cuanto “no tiene una justificación técnico jurídico [sic], de profundidad de conocimiento, constitucional para que desvanezca la verdad irrefutable que pedimos [sic] nos reconozcan, LA VIOLACIÓN A NUESTROS DERECHOS [énfasis en el original]”, sino que se limitaría a afirmar que el asunto corresponde resolverse en la vía ordinaria.

¹ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 12 de abril de 2018, dispuso que la cooperativa accionante complete y aclare su demanda, lo que fue cumplido mediante escrito de 24 de abril de 2018.

7. Finalmente, solicitó que “se ordenen las medidas cautelares necesarias”, sin que la Sala de Admisión se haya pronunciado al respecto.²

3.2. Informe de descargo

8. Mediante documento ingresado el 15 de marzo de 2023, María de los Ángeles Montalvo Escobar y Carlo Carranza Barona, jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, informaron lo siguiente:

3.- Con la lectura del fallo se puede concluir que el Tribunal analizó, como correspondía, si existió vulneración de derechos constitucionales y luego de la motivación extensa concluyó que la acción se subsumía dentro de dos de las causas de improcedencia determinadas en la ley, en definitiva, efectuó un análisis fáctico y jurídico y se pronunció sobre los cargos expuestos en el recurso de apelación, por lo que no existiría una violación a la garantía de motivación.

4.- En el trámite del proceso constitucional no se prevé la realización de una audiencia pública en segunda instancia [...].

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

9. Del cargo contenido en el párr. 6.1. *supra*,³ se observa que la cooperativa accionante argumenta la vulneración de sus derechos por cuanto no se habrían considerado pronunciamientos emitidos por el –entonces– Tribunal Constitucional en casos (de apelación de recursos de amparo) similares al suyo. Al respecto, se verifica que la cooperativa accionante no identifica una regla de precedente que habría sido inobservada ni argumenta sobre por qué dicha regla sería aplicable al caso.⁴ Por lo tanto, se verifica que no se formuló un cargo mínimamente completo,⁵ por lo que, aun realizando un

² De acuerdo con el tercer inciso del artículo 27 de la LOGJCC, las medidas cautelares no proceden dentro de una acción extraordinaria de protección.

³ Esta Corte ha señalado reiteradamente que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Por todas, véase CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁴ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

⁵ Esta Corte determinó en la sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, que una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

esfuerzo razonable,⁶ esta Corte se ve imposibilitada de plantear un problema jurídico respecto de este cargo.

10. Respecto del cargo sintetizado en el párrafo 6.2 *supra*, se arguye la vulneración a los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica por cuanto no se habría explicado por qué no se convocó a audiencia de apelación. En cuanto a este último cargo, la Corte considera suficiente su análisis en torno a la garantía de la motivación, por lo que se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la Sala, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la cooperativa accionante por cuanto no habría justificado su negativa de convocar a audiencia?**
11. Finalmente, en relación con el cargo reseñado en el párrafo 6.3 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la cooperativa accionante porque habría concluido que existían otras vías procesales para conocer el asunto controvertido sin estudiar, previamente, la vulneración de derechos acusada?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿Vulneró, la Sala, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la cooperativa accionante por cuanto no habría justificado su negativa de convocar a audiencia?

12. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el artículo 76, numeral 7, literal l de la Constitución, el que, en lo principal, establece que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
13. La cooperativa accionante acusa que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no se habría justificado la negativa a sus peticiones de convocatoria a audiencia.
14. De la revisión del expediente de apelación, se advierte que la Sala, mediante auto de 19 de diciembre de 2017, negó la petición de audiencia de la cooperativa accionante por cuanto no consideró necesario hacer tal convocatoria, fundamentándose en el artículo 24

⁶ *Ibid.*, párr. 18.

de la LOGJCC. De igual forma, mediante auto de 14 de febrero de 2018, negó una segunda solicitud de audiencia al considerar que no variaron los fundamentos de la providencia de 19 de diciembre de 2017.

15. Ahora bien, el artículo 24 de la LOGJCC⁷ otorga una facultad a los jueces del tribunal de apelación que conocen una acción de protección para convocar a audiencia cuando lo estimen necesario, por lo que esta Corte ha determinado que la negativa a realizarla no vulnera derechos constitucionales.⁸
16. Bajo la misma línea de análisis, esta Corte observa que, según el referido artículo 24 de la LOGJCC, no existe una regla de trámite que obligue a los jueces de un tribunal de apelación a convocar a audiencia en una acción de protección, es decir, se trata de una cuestión facultativa cuyo fin apunta a que los jueces tengan suficientes elementos de juicio para la toma de una decisión, en el marco de los derechos al debido proceso y a la defensa de las partes. Así, la razón que fundamenta la decisión de convocar o no a una audiencia es la necesidad o no de recabar elementos para que los jueces formen su juicio y, por lo tanto, si los jueces no explicitan las razones para adoptar su decisión de convocar o no a una audiencia, estas se encuentran implícitas por lo ya expuesto acerca del contenido del artículo 24 de la LOGJCC.⁹
17. En definitiva, se descarta la alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la cooperativa accionante, por cuanto, a pesar de que la justificación de la negativa a convocar a audiencia de apelación es obvia, la Sala sí justificó su decisión.

5.2. ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la cooperativa accionante porque habría concluido que existían otras vías procesales para conocer el asunto controvertido sin estudiar, previamente, la vulneración de derechos acusada?

⁷ LOGJCC, artículo 24: “[...] De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia”.

⁸ Al respecto, ver CCE, sentencia 337-11-EP/19, 28 de octubre de 2019, párrs. 32 y siguientes; sentencia 1419-13-EP/19, 28 de octubre de 2019, párr. 19; sentencia 561-13-EP/20, 19 de agosto de 2020, párr. 22; y sentencia 638-15-EP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 38.

⁹ Al respecto, esta Corte, en la quinta nota al margen de la sentencia 1158-17-EP/21, determinó que no se motiva sobre lo obvio.

18. A fin de contestar a este problema jurídico, además de lo constante en el párrafo 12 *supra*, conviene recordar que, a través de la sentencia 1158-17-EP/21, la Corte Constitucional sistematizó su jurisprudencia sobre la referida garantía, estableciendo que una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente: (i) en lo *normativo* (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); y, (ii) en lo *fáctico* (una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso analizando las pruebas dentro del proceso).¹⁰

19. Así, en la referida sentencia 1158-17-EP/21, la Corte Constitucional estableció que las garantías jurisdiccionales presentan un contexto particular de la motivación que “eleva el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica” y, conforme a este

[e]n materia de acción de protección, los jueces “deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos 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 [...]”.

20. Sin embargo, esta Corte, en el precedente jurisprudencial obligatorio 1178-19-JP/21, de 17 de noviembre de 2021, párr. 91, manifestó que la obligación referida en el párrafo precedente “no necesariamente resulta aplicable en casos [...] en los cuales 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” por lo que corresponde declarar la improcedencia de la acción.¹¹ Así pues, en los supuestos de manifiesta improcedencia de la acción de protección las y los jueces constitucionales deben realizar una motivación suficiente (párrafo 13 *supra*), en los siguientes términos:

[...] enunciar las normas y principios en los que se funda su decisión —esto es, los requisitos de procedencia y causales de improcedencia de la acción de protección previstos en los artículos 40, 41 y 42 de la LOGJCC— y justificar su aplicación al caso concreto —es decir, justificar por qué la pretensión de la demanda de acción de protección debe ser resuelta en otra vía.¹²

21. En tal sentido, la jurisprudencia de este Organismo ha determinado, como ejemplos de lo mencionado, algunos supuestos en los que la pretensión consista en: (i) la prescripción

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 61, 71 y 74.

¹¹ Sin que esto se pueda entender como una exclusión de materias para el ámbito de la acción de protección.

¹² CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 26.

adquisitiva de dominio;¹³ (ii) la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual;¹⁴ (iii) anular un acta de defunción proveniente de una sentencia ejecutoriada de muerte presunta;¹⁵ (iv) impugnar un visto bueno;¹⁶ (v) dejar sin efecto una infracción de tránsito por una supuesta falta de citación;¹⁷ (vi) que se declare el incumplimiento de un contrato;¹⁸ (vii) ordenar medidas cautelares administrativas en procesos de propiedad intelectual;¹⁹ (viii) la declaración de derechos laborales provenientes de un contrato colectivo;²⁰ y, (ix) cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos.²¹

22. Ahora bien, la cooperativa accionante, en su acción de protección, pretendió que se declare la vulneración a sus derechos²² y que se le

entregue por aceptada [sic] por el silencio administrativo la RESOLUCION DE INCREMENTO Y CAMBIO DEFRECUENCIAS [sic] CON LA AUTORIZACION PARA INGRESAR A LA CIUDAD DE LA MANA PARA EL EMBARQUE Y DESEMBARQUE DE PASAJEROS POR SEGURIDAD DE LOS MISMOS, EN LA FORMA SOILICITADA [sic] EN EL INGRESO No-ANT-AC-2017- 17541, DE JUNIO 30 2017 [énfasis en el original].

23. Para fundamentar su pretensión, la cooperativa manifestó que: (i) el 30 de junio de 2017 solicitó a la –entonces– Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial (“**autoridad vial**”) que se le autorice el ingreso a la ciudad de La Maná para embarque y desembarque de pasajeros; (ii) el 7 de julio de 2017, la autoridad vial negó su solicitud; (iii) el 11 de julio de 2017, solicitó que la autoridad vial “reconsiderere” su requerimiento, lo cual fue posteriormente negado;²³ (iv) el 21 de agosto de 2017, la cooperativa accionante insistió en su petición y desde entonces hasta la presentación de su acción de protección transcurrieron “más de SESENTA DIAS

¹³ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021.

¹⁴ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 86.

¹⁵ CCE, sentencia 165-19-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 74.

¹⁶ CCE, sentencia 1329-12-EP/22, 7 de septiembre de 2022 y sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020.

¹⁷ CCE, sentencia 461-19-JP/23, 19 de abril de 2023, párr. 59.

¹⁸ CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 30.

¹⁹ CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 53

²⁰ CCE, sentencia 1452-17-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 36.

²¹ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42. Sobre esta excepción, en el párr. 43 de la referida sentencia, la Corte afirmó que “procede por regla general, a menos que (al igual que con los empleados de empresas públicas y privadas), el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor”.

²² Al trabajo, a la igualdad, a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas, a la dignidad, a la defensa y a la seguridad jurídica.

²³ No se menciona la fecha de esta negativa.

consecutivos, que no [tuvo] ninguna respuesta de la Institución, quedándose en un total silencio administrativo”, de conformidad con el artículo 115, numeral 2 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.²⁴

24. Considerando lo reseñado anteriormente, se verifica que, más allá de la declaración de vulneración a derechos fundamentales, se pretendió y argumentó sobre la declaración del silencio administrativo en favor de la cooperativa accionante. Al respecto, esta Corte en sentencia 067-16-SEP-CC manifestó que “la procedencia o improcedencia del silencio administrativo positivo, por tratarse de un tema eminente legal, [es] de competencia exclusiva de la justicia ordinaria”, en ese sentido se advierte que para tal pretensión – declaración de silencio administrativo– existe una vía adecuada y eficaz en la justicia ordinaria,²⁵ por lo que el presente caso es uno de manifiesta improcedencia de la garantía. En este contexto, cabe recordar que esta Corte, en los párrafos 17 y 22 de su sentencia 1451-20-EP/24, de 16 de mayo de 2024, afirmó que en el análisis de procedencia de la vía constitucional no cabe un rechazo sin esgrimir razones, sino que se debe ofrecer una motivación suficiente al respecto y, en este contexto, solo si la vía constitucional fuera procedente, se debería examinar de forma profunda las alegadas vulneraciones de derechos.²⁶
25. En tal virtud, a continuación, se analizará si la sentencia impugnada contiene una motivación normativa y fáctica suficiente, en los términos del párrafo 18 *supra*.
26. Al respecto, se observa que la sentencia impugnada, luego de reseñar los antecedentes del caso, establecer su competencia y determinar los hechos probados en el caso, realizó el siguiente análisis:

En esta Corte Provincial se ha resuelto, en forma reiterada, aplicando la jurisprudencia constitucional, en el sentido de que “No es procedente aceptar, mediante una acción

²⁴ Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, Registro Oficial 536, 18 de marzo de 2002, artículo 115, numeral 2: “El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución será el correspondiente al silencio administrativo, salvo el caso de los procedimientos iniciados de oficio, en los cuales la resolución deberá ser expedida en un plazo que no podrá exceder los 60 días, salvo lo previsto en leyes especiales”.

²⁵ El procedimiento adecuado es el de ejecución, conforme al artículo 370A del COGEP: “Ejecución por silencio administrativo. Si se trata de la ejecución de un acto administrativo presunto, la o el juzgador convocará a una audiencia en la que oír a las partes.

Corresponde a la o al accionante demostrar que se ha producido el vencimiento del término legal para que la administración resuelva su petición, mediante una declaración bajo juramento en la solicitud de ejecución de no haber sido notificado con resolución expresa dentro del término legal, además acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción”.

²⁶ En sentido similar, véase: CCE, sentencia 797-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 25.

extraordinaria de protección [sic], pretensiones que se relacionen con asuntos de mera legalidad, situación que es inherente a la justicia ordinaria y no a la justicia constitucional” (Repertorio Constitucional 2008-2011, p. 179) [...] El efecto del silencio administrativo debe ser declarado, con competencia exclusiva, examinando las circunstancias de cada caso y la legalidad de la pretensión, por los jueces de lo Contencioso Administrativo [sic]. La propia Corte Constitucional señala: “La procedencia o improcedencia del silencio administrativo positivo, por tratarse de un tema eminente [sic] legal, de competencia exclusiva de la justicia ordinaria, en razón de que la acción extraordinaria de protección no debe ser confundida como una instancia adicional de la administración de justicia” (Sentencia N.0 [sic] 067-16-SEP-CC). [...] De los hechos señalados en la demanda no se desprende que exista una violación de derechos constitucionales, los efectos y la legalidad de acto administrativo presunto deben ser analizados por la justicia ordinaria, aparte de que la pretensión en el sentido de que se declare que ha operado el silencio administrativo positivo y que se conceda a la Cooperativa accionante la facultad de incrementar y cambiar las frecuencias, configura la declaración de un derecho, pretensión que incurre en la causal de improcedencia del numeral 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. [...] En este caso los efectos del silencio administrativo deben discutirse ante la justicia ordinaria [sic], por tanto la omisión debe ser impugnada en la vía judicial. Conforme lo determina la Corte Constitucional en la sentencia vinculante mencionada, que este Tribunal está obligado a acoger.

27. Como se aprecia, la sentencia impugnada fundamentó su decisión en el artículo 42, numeral 5 de la LOGJCC, así como se refirió a criterios de la propia Sala y de esta Corte (sentencia 067-16-SEP-CC), y justificó su pertinencia al caso pues sostuvo que la pretensión era la declaratoria de silencio administrativo, lo cual, por su naturaleza, correspondía a la justicia ordinaria y que tal pretensión consistía en la declaración de un derecho. En conclusión, la sentencia impugnada enunció las normas en las que fundamentó su decisión y justificó la pertinencia de su aplicación al caso.
28. Por lo tanto, esta Corte descarta la alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la cooperativa accionante y, en consecuencia, desestima la presente acción.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **665-18-EP**.
2. **Disponer** al Consejo de la Judicatura que, en el plazo máximo de 20 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, difunda el presente fallo mediante correo

electrónico a todas las juezas y jueces con competencia en materia de garantías jurisdiccionales. El cumplimiento de esta medida deberá ser informado a la Corte en el plazo máximo de 3 meses contados desde la notificación de la sentencia.

3. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

066518EP-6ed0f



Caso Nro. 0665-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 961-19-EP/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

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

CASO 961-19-EP

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

SENTENCIA 961-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en el marco de una demanda laboral. Este Organismo acepta la acción al verificar que el presente caso se subsume a los parámetros jurisprudenciales desarrollados en la sentencia 946-19-EP/21, fallo que contiene una regla de precedente en sentido estricto. En dicha decisión se declaró la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la justicia, al verificar que se declaró la prescripción de la acción para reclamar la reliquidación de utilidades no percibidas tomando en cuenta el momento en que terminó la relación laboral en lugar del momento en que la obligación se hizo exigible.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 15 de agosto de 2017, Andree Jackeline Abad Valverde (“**Andree Abad**”) presentó una demanda laboral por la reliquidación y pago de utilidades por el periodo 2005, en contra de la compañía Exportadora Bananera Noboa S.A (“**compañía accionada**”).¹

¹Andree Abad demandó la reliquidación y pago de las utilidades por el periodo 2005. Fijó como cuantía la cantidad de USD 40.000,00. La causa fue signada con el 09359-2017-02166. Como antecedente, el 21 de abril de 2009, el Servicio de Rentas Internas (“**SRI**”) emitió un acta de determinación tributaria del impuesto a la renta por el periodo fiscal del año 2005, en contra de la compañía Exportadora Bananera Noboa S.A. El 28 de septiembre de 2012, el SRI emitió un auto de pago. El 4 de octubre de 2012, el Director Regional Litoral Sur del SRI puso en conocimiento del Ministerio del Trabajo el resultado de la determinación del impuesto a la renta en contra de la Exportadora Bananera Noboa S.A, con el objetivo de que esa cartera de Estado “tome todas las acciones pertinentes para la defensa de los legítimos derechos laborales de los trabajadores”. El 12 de junio de 2014, el Director Regional del Trabajo del Guayas emitió un auto de pago en el que concedió a la compañía demandada 15 días para el pago de utilidades no repartidas a sus trabajadores, propios, tercerizados, vinculados y relacionados. Este auto de pago fue impugnado por la compañía Exportadora Bananera Noboa S.A. El 15 de enero de 2015, una vez resuelta la impugnación por parte del Ministerio del Trabajo, el auto de pago causó estado en sede administrativa, al no haberse presentado ningún otro recurso en contra del referido acto administrativo.

2. El 26 de marzo de 2018, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas declaró sin lugar la demanda. En respuesta, Andree Abad interpuso un recurso de apelación, y la compañía accionada se adhirió al mismo.
3. El 14 de junio de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en voto de mayoría, rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado. Frente a ello, Andree Abad interpuso un recurso de casación.
4. El 11 de febrero de 2019, la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”) no casó la sentencia de segunda instancia.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 13 de marzo de 2019, Andree Abad (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida el 11 de febrero de 2019 por la Sala Nacional.
6. El 20 de mayo de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, admitió a trámite la demanda.²
7. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien, en función de la resolución de orden cronológico de causas, avocó conocimiento del caso el 27 de febrero de 2023, y requirió un informe de descargo a los jueces demandados.
8. El 6 de marzo de 2023, la Corte Nacional presentó el informe requerido.

2. Competencia

9. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador (“**Constitución**”) y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

² Conformado por el juez constitucional Alí Lozada Prado, y los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

10. La accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación, a los principios de favorabilidad e *in dubio pro operario*, a la aplicación de las normas en el sentido más favorable a los trabajadores, a la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales y el derecho a percibir utilidades, cuyo fraude en la declaración de las mismas es sancionado por la ley.³
11. A su criterio, se vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación porque la Corte Nacional declaró la prescripción del reclamo de utilidades a pesar de que:

es IMPOSIBLE FÍSICAMENTE que se pueda aplicar el Art. 635 del C.T. en virtud de que [...] en enero del 2007 [...] no existía aun el auto de reliquidación del impuesto a la renta del año 2005, el cual quedó en firme en el año 2012 [...] ni tampoco [...] el auto de pago de las utilidades dictado [por] el ministerio de trabajo, el cual quedó en firme en enero del 2015, que es cuando la obligación laboral se hizo exigible. (Las mayúsculas pertenecen al original)
12. Respecto a la seguridad jurídica, la accionante señala que, en materia laboral, la aplicación de la norma “siempre se hará en el sentido más favorable al trabajador, sin que los señores jueces en el presente fallo hayan aplicado este principio constitucional”. Advierte que, esto incide en la motivación de la sentencia.
13. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la accionante señala que la sentencia impugnada no cumplió con los requisitos de razonabilidad, lógica, y comprensibilidad ni tampoco con los elementos establecidos en la norma constitucional. Manifiesta que, la sentencia impugnada no identifica adecuadamente los hechos del caso.
14. La accionante señala que se vulneró el principio de favorabilidad debido a que, en una interpretación restrictiva de los derechos del trabajador, ha determinado que el tiempo de prescripción para exigir el pago de haberes laborales (utilidades del año 2005) se contabiliza desde que terminó la relación laboral y no desde que la obligación se hizo exigible, sin tomar en cuenta que la obligación:

³ Constitución, arts. 82, 76 numeral 7 literal l), 11 numeral 5, 326 numerales 2 y 3, 327 y 328, respectivamente.

SE HIZO EXIGIBLE en el momento en que el MINISTERIO DEL TRABAJO de conformidad con sus atribuciones y prerrogativas legales procede a cobrar las utilidades al empleador, configurándose así todos y cada uno de los presupuestos legales que establece el Art. 637 del Código del Trabajo. (Las mayúsculas pertenecen al original)

15. En este sentido, considera que también se vulneró el principio in dubio pro operario ya que la Corte Nacional se acogió a lo dispuesto en el artículo 635 del Código de Trabajo (“CT”) para establecer que la obligación se hizo exigible al terminar la relación laboral y, por tanto, concluir que esta estaba prescrita.
16. La accionante alega que la Corte Nacional no consideró que el SRI determinó inconsistencias en el valor pagado por Exportadora Bananera Noboa, por concepto de impuesto a la renta del año 2005, por más de USD 227 millones y que, a consecuencia de esto, debía pagar USD 34’175,216.36 millones por utilidades a los trabajadores. Por tanto, este pago por concepto de utilidades se constituyó en un derecho adquirido de los trabajadores que es irrenunciable.
17. La accionante señala que la sentencia impugnada prevé un “imposible jurídico [al] señala[r] que ha prescrito mi derecho a demandar cuando ni siquiera existía ni se determinó la obligación materia del reclamo [...] lo que a la postre vulnera la garantía y derecho de los ciudadanos cuando se coarta el derecho de acceso a la justicia, viéndose impedidos recurrir al más alto Tribunal de justicia del país”.
18. Manifiesta que esta acción no obra sobre la errónea aplicación de las normas de derecho, sino que pretende: “[f]renar un injurídico criterio que conculca y socava de manera artera y alarmante principios constitucionales, el respeto a recibir resoluciones motivadas amparadas en normas claras y vigentes, al debido proceso y a la seguridad jurídica y por lo tanto el acceso a la justicia” (sic). Así, añade que:

no puede negarse el acceso a la justicia a través de resoluciones carentes de argumentación... afectando en sus derechos constitucionales no solo a mi (sic) sino a más de mil familias de ex trabajadores propios intermediados, tercerizados y vinculados de la empresa exportadora bananera Noboa... ahora con la venia ... de la función judicial (sic).

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

19. La Corte Nacional en su informe realizó una síntesis de los hechos, así como de la decisión expedida. Indicó que la accionante, en su demanda, no tomó en consideración que la sentencia “contiene claramente las razones por las cuales se ha negado su pretensión”; que “su acción se concreta en impugnar la decisión adoptada por el tribunal

de casación, lo cual no justifica la relevancia constitucional de su pretensión”; que “el tribunal ha sido muy directo [...] al identificar en su fallo cómo se ha producido la prescripción de la acción”.

20. Asimismo, la Corte Nacional expuso que se declaró la prescripción desde que concluyó la relación hasta la citación de la demanda, “demostrándose así que ha precluido el tiempo para ejercer su reclamo conforme lo prevé el artículo 635 del Código del Trabajo y 637 *ibídem*”. Finalmente, expone que “la parte accionante quiere utilizar la acción extraordinaria de protección como una instancia adicional, pues pretende que la Corte Constitucional realice un análisis de mera legalidad”, razón por la cual considera que se debería desestimar la acción extraordinaria de protección.

4. Planteamiento del problema jurídico

21. Los problemas jurídicos de una acción extraordinaria de protección, surgen en función de los cargos relacionados con la presunta vulneración de derechos constitucionales formulados en contra del acto procesal, objeto de la acción, por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁴

22. De los cargos recogidos en los párrafos 10 a 18 de esta decisión, se observa que la accionante atribuye la vulneración a varios de sus derechos fundamentales en virtud de que no se consideró desde cuándo se hizo exigible el derecho a reclamar utilidades, existiendo una imposibilidad jurídica de obtener una respuesta a sus pretensiones. Ahora bien, en la sentencia 946-19-EP/21, se revisaron presupuestos fácticos análogos a los del presente caso.⁵ En dicha sentencia, la Corte Constitucional, aplicando el principio *iura novit curia*, analizó si la Corte Nacional de Justicia vulneró –o no– el derecho a la tutela judicial efectiva.⁶ En razón de lo anterior, este Organismo considera pertinente analizar la causa *in examine* a la luz del mismo derecho.

23. En tal virtud, este Organismo formula el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia emitida por la Corte Nacional de Justicia, el 11 de febrero de 2019, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia de la

⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁵ En dicha sentencia, la CCE aceptó una acción extraordinaria de protección iniciada por una persona en contra de la misma compañía (Exportadora Bananera Noboa S.A) por un juicio laboral que surgió de la misma determinación tributaria de impuesto a la renta por el periodo fiscal del año 2005, de fecha de 21 de abril de 2009 emitida por el SRI con respecto a la compañía.

⁶ CCE, sentencia 946-19-EP/21, 24 de marzo de 2021, párr. 27.

accionante al haber calculado el plazo de prescripción de la acción para la reliquidación y pago de utilidades no percibidas a partir de la terminación de la relación laboral, sin considerar que la obligación de pago de las utilidades no percibidas se hizo exigible después?

5. Resolución del problema jurídico

5.1 ¿La sentencia emitida por la Corte Nacional de Justicia, el 11 de febrero de 2019, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia de la accionante al haber calculado el plazo de prescripción de la acción para la reliquidación y pago de utilidades no percibidas a partir de la terminación de la relación laboral, sin considerar que la obligación de pago de las utilidades no percibidas se hizo exigible después?

24. El artículo 75 de la Constitución reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva en los siguientes términos: “toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses”.
25. La Corte ha determinado que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.⁷
26. En el caso *sub judice*, esta Corte observa que el argumento central de la accionante radica en que la Corte Nacional en su sentencia determinó que su derecho a solicitar la reliquidación de utilidades había prescrito sin considerar el momento en el que la obligación se hizo exigible.⁸
27. Ahora bien, para responder al problema jurídico, la Corte verificará si el presente caso se subsume en los parámetros jurisprudenciales de la sentencia 946-19-EP/21; y si dicho fallo contiene un precedente en sentido estricto. En dicha decisión, este Organismo analizó el derecho a la tutela judicial efectiva, en su primer componente, el acceso a la

⁷ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

⁸ Aquello se relaciona con el primer componente de la tutela judicial efectiva, el cual se vulnera cuando no se permite que la pretensión sea conocida o porque no recibe respuesta por parte del organismo judicial. Este Organismo ha indicado que dicho componente “no se agota en garantizar el acceso de las personas al sistema de administración de justicia”. Esto significa que se deben “atender y responder motivadamente las peticiones de los justiciables, evitando que las partes queden en indefensión” y se extiende a que “las acciones, recursos o peticiones que se propongan deben ajustarse a los requisitos y características propias de cada acción”. Ver CCE, sentencia 1313-14-EP/20, 22 de enero de 2020, párr. 23 y 31

tutela judicial efectiva, y su vulneración cuando los juzgadores imponen un obstáculo de imposible cumplimiento para el acceso a la justicia del ex trabajador, al declarar prescrita la acción sin considerar que la obligación aún no se hace exigible para ser reclamada. Este Organismo declaró la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el acceso a la justicia, en razón de que el Tribunal de casación accionado impidió el ejercicio de la acción del ex trabajador de la empresa CALIQUIL S.A vinculada a la empresa Exportadora Bananera Noboa S.A., para reclamar la reliquidación de las utilidades correspondientes al periodo 2005. Si se identifican las características del caso previo y resultan similares, es obligación de este Organismo otorgar un trato jurídico igual. Así, la Corte analizó que:

El derecho a la acción se viola cuando existen condicionamientos que no se encuentran en la ley o trabas o impedimentos irrazonables al acceso a la justicia. Adicionalmente, se viola el derecho a obtener una respuesta por parte de las y los jueces, cuando la acción no surte los efectos para la que fue creada [...] o no se permite que la pretensión sea conocida.⁹

28. Seguidamente, este Organismo en la sentencia 946-19-EP/21 determinó la existencia de límites para el ejercicio del derecho de acción.¹⁰ En ese sentido, analizó la figura de la prescripción en materia laboral con relación al derecho a la tutela judicial efectiva y estableció que:

[Cuando] la exigibilidad de la obligación ocurre con posterioridad a la terminación de la relación laboral, contabilizar el plazo de prescripción desde la terminación de la relación laboral [...] puede impedirle ejercer sus derechos.¹¹ [...] El ejercicio de la acción tiene que estar acorde con la realidad, según las circunstancias de tiempo, modo y lugar y que, por este motivo, **la prescripción no puede empezar a contarse antes de que la obligación sea exigible**, según lo señalado en el Art. 637 del CT, **caso contrario, se vulnera el derecho de acceso a la justicia como componente del derecho a la tutela judicial efectiva**. Se entiende como obligación exigible desde el momento en que el ex trabajador estuvo en posibilidad efectiva de reclamar sus derechos o ejercer las acciones correspondientes¹² (énfasis añadido).

29. En esa línea, la Corte sostuvo en dicho fallo que la sentencia de casación impugnada implicaba:

exigir a los ex trabajadores que terminaron la relación laboral con la empresa demandada, a partir del año 2006, reclamen una obligación sobre cuya existencia todavía no se conocía, o endilgarles indebidamente una actitud negligente, sancionada por la prescripción, por no

⁹ CCE, sentencia 946-19-EP/21, 24 de marzo de 2021, párr. 34.

¹⁰ *Ibidem*, párr. 36.

¹¹ *Ibidem*, párr. 41.

¹² *Ibidem*, párr. 50.

reclamar el derecho constitucional a percibir las utilidades, sin encontrarse en posibilidad real del ejercicio de la acción. Esto genera una traba constitucionalmente irrazonable pues derivaría en una negación total del acceso a la justicia, al no haber existido nunca un momento en el cual un derecho haya podido ser reclamado antes de que prescriba.¹³

30. De este modo, la Corte en su sentencia concluyó que:

[A] establecer que el plazo de la prescripción de la petición de reliquidación y pago de utilidades debía contarse desde el momento en que culminó la relación laboral, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva. Pues no tomó en cuenta que la obligación no era exigible aún.¹⁴

31. A partir de lo mencionado, este Organismo considera que, a partir de la especificación del estándar general para vulneraciones a la tutela judicial efectiva a la situación específica de la declaración de la prescripción de la acción para reclamar la reliquidación de utilidades en ámbito laboral, la sentencia 946-19-EP/21 generó un precedente en sentido estricto¹⁵ que puede formularse mediante la siguiente regla:

Si i) la autoridad judicial calcula el plazo de prescripción de una acción para la reliquidación y pago de utilidades no percibidas por la/el trabajadora/or a partir de la terminación de la relación laboral; y ii) declara la prescripción de la acción sin considerar que el derecho a reclamar se hizo exigible después de la terminación de la relación laboral **[supuesto de hecho]**, entonces vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia **[consecuencia jurídica]**.

32. De la revisión del expediente, se verifican los siguientes hechos relevantes:

32.1 La relación laboral de la accionante terminó en enero de 2007;

32.2 El 21 de abril de 2009, el SRI emitió el acta de determinación tributaria del impuesto a la renta por el periodo fiscal del año 2005, en contra de la compañía Exportadora Bananera Noboa S.A;

32.3 El 12 de junio de 2014, la Dirección Regional del Trabajo de Guayaquil emitió un auto de pago, el mismo que fue impugnado por la compañía;

32.4 El 15 de enero de 2015, quedó en firme el auto de pago emitido por el Ministerio del Trabajo, al no presentarse otro recurso en contra del referido acto administrativo;

¹³ *Ibidem*, párr. 44

¹⁴ *Ibidem*, párr. 51.

¹⁵ CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 23 y 24.

32.5 El 15 de agosto de 2017, la accionante presentó una demanda laboral en contra de la compañía Exportadora Bananera Noboa S.A., por la reliquidación y pago de las utilidades por el periodo 2005.

33. La Corte Nacional, en la sentencia de casación impugnada, declaró prescrita la acción en función de lo siguiente:

El citado artículo 635 del Código de Trabajo no suspendió el derecho de la actora para demandar la reliquidación de utilidades, en tal sentido no se observa que se haya violentado el artículo 164 del Código Orgánico General de Procesos. [Respecto del cargo por inaplicación] de los artículos 2414, 2418, 2393 del Código Civil [...] así como también [del artículo] 637 del Código de Trabajo [...] normas que este tribunal no encuentra transgredidas por el parte del tribunal de alzada, toda vez, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 635 ibídem, **las acciones provenientes de los actos y contratos de trabajo prescriben en tres años, contados desde la terminación de la relación laboral. [...] la relación laboral entre las partes concluyó en enero de 2007** (énfasis añadido).

34. Finalmente, la Corte Nacional expuso que:

Si bien el artículo 637 del Código de Trabajo dispone que ésta puede interrumpirse en la forma dispuesta por el Código Civil [...] como ya se indicó ut supra, a partir de la fecha en que concluyó la relación laboral y no en el periodo que la accionante alega con la resolución de la autoridad administrativa se habría ejercido su derecho. [Es] necesario aclarar que el artículo 19 de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar que reforma el artículo 104 del Código de Trabajo [...] dispone que en los casos en que existiera una determinación de impuesta a la renta [...] corresponde a la autoridad administrativa de trabajo competente ordenar el pago de utilidades.

35. De lo anterior se colige que la Corte Nacional, al igual que en el caso 946-19-EP/21, consideró que el plazo de la prescripción de la petición de reliquidación y pago de utilidades debía contarse desde el momento en que terminó la relación de trabajo con la accionante, esto es, desde enero del 2007. Es decir, la Corte Nacional, consideró que desde esa fecha se hizo exigible el derecho de la ex trabajadora, sin tomar en cuenta que el derecho se hizo exigible posterior a la terminación de la relación laboral. En ese sentido, tal como se sostuvo en la sentencia 949-19-EP/21, aquello implica imponer trabas u obstáculos irrazonables, imposibles de superar que vulneran el acceso a la justicia de la accionante. Con lo cual se evidencia que el caso se subsume en la regla jurisprudencial expuesta en el párrafo 31 *ut supra*. En consecuencia, esta Corte encuentra vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia de la accionante, establecido en el art. 75 de la CRE.

36. Finalmente, cabe recordar que, esta decisión no es un pronunciamiento respecto de si la accionante tiene o no derecho a recibir estas utilidades, ya que aquello escapa de la competencia de esta Corte Constitucional. El análisis realizado por este Organismo tiene relación directa con el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia.

6. Decisión

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

- 1. Aceptar** la acción extraordinaria de protección.
- 2.** Declarar que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva dentro del proceso 09359-2017-02166.
- 3.** Disponer como medidas de reparación:
 - a.** Dejar sin efecto la sentencia de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia;
 - b.** Ordenar que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia resuelva el recurso de casación de la accionante;
 - c.** Disponer al Consejo de la Judicatura que, en el término máximo de quince días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, remita su contenido a los todos los jueces laborales, de modo que, ante cualquier situación similar, puedan adoptar las decisiones a las que haya lugar.
 - d.** Notificar la presente sentencia al Ministerio de Trabajo a fin de que la difunda entre sus servidores y servidoras en un término máximo de 15 días.
- 4.** Para justificar el cumplimiento de la medida contenida en el numeral 3, literal c) de esta sentencia, en el **término máximo de 15 días** contados desde la finalización del término de dicha medida, el Consejo de la Judicatura deberá

informar a esta Corte la constancia de la notificación de la presente sentencia a los jueces laborales.

5. Para justificar el cumplimiento de la medida contenida en el numeral 3, literal d) de esta sentencia, en el **término máximo de 15 días** contados desde la finalización del término de dicha medida, el Ministerio de Trabajo deberá informar a esta Corte la constancia de la notificación de la presente sentencia a sus servidores.
6. Disponer que se devuelva el expediente al juzgado de origen.
7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2024.06.28 12:25:22
-05'00'

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 Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado**Jueces:** Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet**SENTENCIA 961-19-EP/24****VOTO SALVADO****Jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet**

1. El 13 de junio de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 961-19-EP/24, pronunciamiento del cual consignamos nuestro voto salvado en los siguientes términos.
2. El sistema procesal prevé canales y cauces para dilucidar los conflictos en cada materia, acorde a las correspondientes relaciones jurídicas, por ello, el artículo 178 inciso final de la Constitución dispone que: “La ley determinará la organización, el ámbito de competencia, el funcionamiento de los órganos judiciales y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia”.
3. Es la ley la que determina los órganos jurisdiccionales que conocen y deciden las controversias, estableciendo las reglas que se aplican a los procesos judiciales; entre ellas, la de prescripción de las acciones.
4. Este carácter específico de la prescripción como regla procesal, implica que su alcance y aplicación no se encuentra a disposición de las partes procesales, ni del propio juzgador; se trata de una norma de orden público, que debe cumplirse de forma categórica por su contenido imperativo.
5. El presente caso gira en torno al concepto de utilidades de la empresa empleadora en relación al impuesto a la renta del ejercicio fiscal del año 2005, cuyo monto se define en el acta de determinación tributaria del Servicio de Rentas Internas (“SRI”) de 21 de abril de 2009. Este rubro está conectado a la participación de los trabajadores de la empleadora acorde al artículo 104 del Código del Trabajo.
6. De este modo, le correspondía ejercer a los trabajadores que se creyeren afectados el reclamo sobre este valor, como es el caso de la actora del proceso originario, cuya relación laboral, conforme consta en el expediente, concluyó en enero de 2007, habiendo presentado la demanda el 15 de agosto de 2017 y que dio origen al juicio laboral 09359-2017-02166.

7. Es así que consideramos que las decisiones judiciales que se impugnan en la presente acción extraordinaria de protección se encuadran dentro del ejercicio de las competencias de los juzgadores en materia laboral, ya que de conformidad con la ley de la materia han aplicado la regla procesal de la prescripción de la acción prevista en el artículo 635 del Código del Trabajo, que contabiliza un plazo de 3 años desde la terminación de la relación laboral para la prescripción; disposición imperativa de orden público, cuya implementación jurídica le corresponde a la justicia ordinaria.
8. En tal virtud, nos apartamos del criterio vertido en la sentencia 961-19-EP/24, el cual es tomado y replicado de lo establecido en la sentencia 946-19-EP/21,¹ que considera que el acta de determinación tributaria derivó en un auto de pago emitido por el SRI el 28 de septiembre de 2012, instrumentado por el Ministerio de Trabajo en relación al concepto de utilidades el 12 de junio de 2014, para alcanzar la ejecutoria en sede administrativa el 15 de enero de 2015.
9. La decisión de mayoría, a nuestro criterio, efectúa una interpretación del artículo 637 del Código del Trabajo que se refiere a una suspensión del plazo de prescripción, sin que pueda exceder a 5 años desde que la obligación se hizo exigible, convalidando la presentación de la demanda el 15 de agosto de 2017 desde que el procedimiento administrativo causó estado; cuando como dejamos indicado, es a los juzgadores ordinarios a quienes corresponde dilucidar aspectos de legalidad, habiendo definido la aplicación del artículo 635 en relación con el artículo 637 de dicho cuerpo normativo.²

¹ Esta sentencia cuenta con el voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce; y, sin contar con la presencia del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

² Codificación del Código del Trabajo (R.O. S. 167 de 16 de diciembre de 2005): “Art. 635.- Prescripción de las acciones provenientes de actos o contratos. - Las acciones provenientes de los actos y contratos de trabajo prescriben en tres años, contados desde la terminación de la relación laboral, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos que siguen y en los demás casos de prescripción de corto tiempo, especialmente contemplados en este Código. Art. 637.- Suspensión e interrupción de la prescripción. - La prescripción de tres años o más se suspende e interrumpe de conformidad con las normas del Derecho Civil; pero transcurridos cinco años desde que la obligación se hizo exigible, no se aceptará motivo alguno de suspensión y toda acción se declarará prescrita”.

En el juicio laboral signado con el número 09359-2017-02166 se dictó la sentencia de primer nivel de 26 de marzo de 2018 en la que consta: “la revisión de los rubros que la actora reclama, se puede observar que corresponden a beneficios que prescriben en 3 años (reliquidación de utilidades periodo 2.005), en base de una resolución administrativa de fecha 12 de junio de 2.014. (Fojas 10), y al momento de la presentación de la demanda 15 de agosto de 2.017. Ya se encontraba en vigencia el Código Orgánico General de Procesos, y en la presente acción se tramita con el COGEP, por tanto es específico en determinar en el artículo 153 numeral 3, la excepción previa de falta de legitimación en causa de parte actora, o demandada, cuando surja manifiestamente de los propios términos de la demanda. En el caso presente el nexo contractual terminó por propia manifestación de la actora en el mes de enero de 2.007. Y a la fecha de la presentación de la demanda, como ya se deja expresado, no les unía ningún nexo contractual al amparo del artículo 8 del Código del Trabajo, esta concluyó en enero de 2.007.”

10. En la acción extraordinaria de protección se ha alegado la violación de derechos contemplados en la Constitución, como son la seguridad jurídica (Art. 82); el debido proceso en la garantía de motivación (76 numeral 7 literal 1); los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad, favorabilidad e indubio pro-operario a favor de los trabajadores (Art. 326 números 2 y 3); y, el derecho a percibir utilidades (Art. 328).
11. Los jueces que consignamos este voto salvado, discrepamos con la sentencia 961-19-EP/24, ya que por una parte deja constancia que estas alegaciones se refieren a la aplicación de normativa legal, no obstante, luego reconduce el cargo al de la vulneración de la tutela judicial efectiva (Art. 75), el mismo que no fue alegado, y, sin embargo, se lo analiza por aplicación del *iura novit curia*.
12. En este sentido, disentimos con la sentencia 961-19-EP/24 que declara la violación de la tutela judicial efectiva, en el acceso a los órganos jurisdiccionales, estableciendo una interpretación extensiva e improcedente de la aplicación de las disposiciones del Código del Trabajo sobre la prescripción de las acciones (Arts. 635 y 637), ya que la

En la sentencia de segunda instancia de 14 de junio de 2018 consta: “En el caso que nos ocupa, el nexo de trabajo entre actor y demandado concluyó en enero de 2.007 como indica en su libelo, y la citación al demandado se perfeccionó el 22 de septiembre del 2017, es decir luego de transcurrido más de diez años; incluso el argumento del actor de que en virtud de que se encontraba impugnado los valores a pagar por utilidades mediante trámite administrativo la prescripción se encontraba suspendida y por ello no existe prescripción carece de sustento legal en virtud de que el art. 637 del Código de Trabajo señala: “Suspensión e interrupción de la prescripción.- La prescripción de tres años o más se suspende e interrumpe de conformidad con las normas del Derecho Civil; pero transcurridos cinco años desde que la obligación se hizo exigible, no se aceptará motivo alguno de suspensión y toda acción se declarará prescrita” y habiendo presentado la demanda y citado a los demandados luego de transcurrido más de diez años de que terminó el vínculo laboral y habiéndose excepcionado el demandado con prescripción de la acción, y no siendo causa de interrupción de la prescripción reconocido en nuestra normativa, los trámites administrativos tanto en el Ministerio de Trabajo, SRI, o de otra entidad el Tribunal.”

En el fallo de casación de 11 de febrero de 2019 consta: “la relación laboral entre las partes concluyó en enero de 2007, pues así lo habría afirmado el accionante en el libelo inicial, habiéndose citado con la última boleta 22 de septiembre del 2017 perfeccionándose de esta manera la citación, por lo que desde la fecha en que aduce la actora concluyó la relación laboral, hasta la citación legal con la demanda han transcurrido en exceso los tres años a los que hace referencia el artículo 635 del Código del Trabajo, e inclusive en el supuesto de que hubiese existido interrupción de la prescripción civil, el tiempo máximo que prevé el artículo 637 ibídem, es de hasta cinco años, desde la terminación de la relación laboral. Cabe mencionar, que el Código Civil es de carácter supletorio en materia laboral, no obstante, existe norma expresa, en la cual se establece, que la prescripción opera desde la fecha de terminación de la relación laboral, y si bien el artículo 637 Código del Trabajo, dispone que ésta puede interrumpirse en la forma dispuesta por el Código Civil, al tenor de la misma norma transcurridos 5 años; como ya se indicó ut supra, a partir de la fecha en que concluyó la relación laboral, y no en el periodo que la accionante alega que con la resolución de la autoridad administrativa se habría establecido su derecho, considerándose de este modo que no ha ejercido la acción correspondiente; por lo tanto, no puede este tribunal realizar interpretaciones como pretende la parte casacionista, en consecuencia se desecha el cargo alegado bajo el caso quinto del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos.” (énfasis agregado)

implementación jurídica de estas normas legales les compete únicamente a los juzgadores de la justicia ordinaria.

13. En definitiva, consideramos que, si la accionante alegó aspectos sobre la aplicación de la ley, este ámbito excede al alcance de la acción extraordinaria de protección; siendo improcedente que la sentencia 961-19-EP/24 emita un pronunciamiento a manera de una regla interpretativa de la normativa legal, aun cuando se la haya conectado al derecho a la tutela judicial efectiva, ya que el ámbito de este caso, y, especialmente, las alegaciones del accionante corresponden a un asunto de legalidad.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE
Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Fecha: 2024.07.04 08:16:39 -05'00'

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET
Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 961-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 26 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 17:00; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

096119EP-6ea39



Caso Nro. 0961-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veintiocho de junio de dos mil veinticuatro, y el voto salvado conjunto de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet el día jueves cuatro y viernes cinco de julio de dos mil veinticuatro respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 556-20-EP/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

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

CASO 556-20-EP

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

SENTENCIA 556-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de segunda instancia, emitida dentro de un proceso de acción de protección. La Corte determina que las autoridades judiciales no vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante ya que la sentencia impugnada no incurre en deficiencia motivacional por insuficiencia (al verificarse que se cumplió con el estándar de motivación exigible en garantías jurisdiccionales) ni apariencia (al descartarse los vicios motivacionales de incoherencia decisional e incongruencia frente a las partes). Asimismo, la Corte concluye que las autoridades judiciales no vulneraron el derecho a la seguridad jurídica del accionante ya que la sentencia impugnada no se fundamenta en una norma derogada y no inobserva un precedente de la Corte Constitucional relacionado con la carga de la argumentación de los jueces y juezas constitucionales para determinar la vía idónea para resolver la controversia.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes procesales relevantes

1. El 4 de octubre de 2019, Alberto Israel Montenegro Roldán presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura.¹ El proceso fue signado con el número 17250-2019-00120. El 22 de noviembre de 2019, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal**”), emitió sentencia en la que rechazó la acción de protección.² Alberto Israel Montenegro Roldán interpuso recurso de apelación.

¹ Señaló que fue obligado a trabajar como secretario judicial de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer en Infracciones Flagrantes de la parroquia Mariscal Sucre del cantón Quito, de forma gratuita, en madrugadas, días de descanso obligatorio, horas fuera de su horario de trabajo, fines de semana, en periodos de 12 horas ininterrumpidas, en ocasiones sin tener la posibilidad de descansar entre las jornadas de trabajo e incluso bajo amenazas. Alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo, a la dignidad, al debido proceso y a la igualdad y no discriminación, así como a la prohibición de la explotación y de la gratuidad del trabajo y a la irrenunciabilidad e indisponibilidad de los derechos. Solicitó que se disponga el pago de los haberes laborales dejados de percibir.

² Consideró que no existieron vulneraciones de derechos y que el accionante pretendía el pago o la liquidación de haberes laborales. Señaló que este tipo de pretensiones se deben tramitar en la vía ordinaria correspondiente.

2. El 5 de marzo de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”) emitió sentencia en la que negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia en todas sus partes. El 27 de mayo de 2020, Alberto Israel Montenegro Roldán (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala (“**sentencia impugnada**”).

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

3. Mediante auto de 4 de septiembre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección. Además, ordenó al Tribunal y a la Sala que, en el término de 10 días, presenten su informe de descargo. El 2 de octubre de 2020, los jueces del Tribunal presentaron el informe requerido. Los jueces de la Sala no enviaron su informe de descargo.
4. Mediante auto de 21 de febrero de 2024, de acuerdo con el orden cronológico para la sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución, y 58 y 191 numeral 2 letra d) de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la parte accionante

6. El accionante alega la vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 76 numeral 7 literal l) y 82 de la Constitución, respectivamente.
7. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, argumenta que en la sentencia impugnada solo existe un relato de los hechos y la enunciación de normas, pero en ningún momento se explican las razones por las que se tomó la decisión.

8. Cuestiona, además, que la Sala haya planteado que el accionante aceptó las vulneraciones de derechos “por haber firmado un contrato, entendiéndose que, en mérito de aquello, podría haberse devenido una renuncia a sus derechos indisponibles, sin tener en cuenta, además, que el accionante en el momento de que se vulneraban sus derechos fundamentales, NO se encontraba bajo relación contractual, sino que tenía la calidad de Servidor Judicial”.
9. Considera que existe incoherencia entre las premisas y la conclusión ya que la Sala, en la *ratio decidendi*, observa la posible violación de derechos y en el decisorio concluye que no existieron tales vulneraciones bajo el argumento de que el propio accionante las habría aceptado.
10. Señala que existe incoherencia cuando la Sala considera que al accionante se le confería un día de descanso como compensación a pesar de que “de los actos administrativos puestos a su consideración, se determinaba todo lo contrario, porque la misma administración ordenaba expresamente que los funcionarios judiciales tenían que trabajar de manera gratuita”.
11. Indica que la Sala no se pronunció sobre la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte del Consejo de la Judicatura en “varios actos administrativos”.
12. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, afirma que la Sala fundamentó su decisión en normas derogadas. En específico se refiere al artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada (“**Ley de Modernización del Estado**”).
13. Señala que la Sala habría motivado su decisión con una norma incompleta. Indica que esto ocurrió al momento de aplicar el artículo 101 del Código Orgánico de la Función Judicial “sin aplicar el ordenamiento jurídico de manera objetiva, sino únicamente una parte de la regla”.
14. Además, alega que la Sala inobservó el precedente de la sentencia 41-13-SEP-CC, según el cual “la carga de demostración sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos ordinarios no recae sobre el accionante, sino sobre el juzgador”, cuando afirma lo siguiente:

Sin embargo el recurrente manifiesta haber agotado esta vía (contencioso administrativa), al no haber accedido de forma oportuna, dejando caducar su derecho a demandar en la vía administrativa, esto, no le acciona la vía constitucional mediante una acción de protección, advirtiéndose que es el propio legitimado activo el que genera una residualidad de la acción de protección que riñe con nuestro ordenamiento jurídico en la materia, el cual determina palmariamente que la misma no tiene el carácter de residual.

15. Como pretensión, solicita que la Corte Constitucional declare la vulneración de derechos, deje sin efecto la sentencia impugnada y disponga al Consejo de la Judicatura que ofrezca disculpas públicas, inicie procedimientos administrativos en contra de los jueces de la Sala e investigue los hechos que dieron lugar al proceso de origen.

3.2. Argumentos del Tribunal

16. En su escrito, los jueces del Tribunal sostienen que “el accionante no ha precisado cuál o cuáles de las acciones de personal emitidas por la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, han violentado sus derechos fundamentales”. Asimismo, recuerdan que se determinó que los traslados, encargos y subrogaciones dispuestas por el Consejo de la Judicatura se realizaron de acuerdo con la ley aplicable. Consideran que el accionante no fue discriminado ya que no era la única persona que tenía su régimen de trabajo. Finalmente, señalan que las acciones de personal emitidas por el Consejo de la Judicatura se encontraban motivadas.

3.3. Argumentos de la Sala

17. A pesar de haber sido debidamente notificados con el auto de admisión de la causa en el que se disponía el envío del informe de descargo correspondiente, los jueces de la Sala no lo han presentado hasta el momento en que se envía la presente sentencia al Pleno de este Organismo.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las alegaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.³

³ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

19. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 7 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, por incurrir en insuficiencia motivacional, ya que no habría cumplido con el estándar de motivación exigible en garantías jurisdiccionales?
20. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 9 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, por incurrir en el vicio motivacional de incoherencia decisional, en cuanto habría concluido que no se produjeron vulneraciones de derechos a pesar de haber argumentado lo contrario en la *ratio decidendi* de la sentencia?
21. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 11 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, por incurrir en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, ya que no se habría pronunciado sobre el cargo relativo a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte del Consejo de la Judicatura?
22. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 12 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante en cuanto habría aplicado una norma derogada?
23. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 14 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante ya que habría inobservado un posible precedente de la Corte relacionado con la carga de la argumentación de los jueces y juezas constitucionales para determinar la vía idónea para resolver la controversia?
24. No se plantearán problemas jurídicos para tratar los cargos expuestos en los párrafos 8, 10 y 13 *supra*, ya que estos pretenden que la Corte realice un análisis de corrección de la sentencia impugnada, se refieren a la apreciación de la prueba realizada por la Sala o a la interpretación y aplicación de la ley por parte de la Sala,⁴ respectivamente. A la Corte no le compete pronunciarse sobre estas cuestiones en el marco de la resolución de una acción extraordinaria de protección.

⁴ En el cargo expuesto en el párrafo 13 *supra*, el accionante pretende que la Corte se pronuncie sobre la correcta o incorrecta interpretación y aplicación de la Sala del artículo 101 del Código Orgánico de la Función Judicial.

25. A continuación, se analizará y responderá a los problemas jurídicos planteados.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, por incurrir en insuficiencia motivacional, ya que no habría cumplido con el estándar de motivación exigible en garantías jurisdiccionales?

26. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. De acuerdo con la jurisprudencia de este Organismo, el criterio rector para examinar un cargo de vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: i) una fundamentación normativa suficiente; y, ii) una fundamentación fáctica suficiente.⁵
27. Este Organismo ha considerado que existen tres tipos de deficiencia motivacional: inexistencia, insuficiencia y apariencia.⁶ Una argumentación jurídica es insuficiente cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia.⁷
28. Para el caso específico de los procesos de garantías jurisdiccionales, esta Corte ha señalado que es necesario que las autoridades judiciales realicen un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante.⁸ Luego de dicho análisis, si no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez o jueza constitucional determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.⁹

⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 61.

⁶ *Ibid*, párr. 66.

⁷ *Ibid*, párr. 69.

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

⁹ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

Ahora bien, la obligación de cumplir el requisito expuesto en este párrafo tiene excepciones. Si bien, en principio, no existen materias excluidas de la acción de protección, la Corte ha aclarado que los jueces constitucionales no están obligados a realizar un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales en los casos de manifiesta improcedencia de la garantía. Estos supuestos se presentan cuando “es tal la especificidad de la pretensión de la acción que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y

29. En este caso, el accionante alega que en la sentencia impugnada solo existe un relato de los hechos y la enunciación de normas y que en ningún momento se explican las razones por las que se tomó la decisión. Para determinar si la sentencia impugnada cuenta con una motivación suficiente, en primer lugar, se resumirá el contenido de la referida decisión.
30. En la primera sección, la Sala se pronunció sobre su competencia. En la segunda, ratificó la validez del proceso. En la tercera, se refirió a los antecedentes del caso. Dentro de esta sección, la Sala presentó una exposición detallada de los cargos planteados por el accionante en su demanda. Recogió los argumentos del accionante según los cuales habría sido obligado a trabajar como secretario judicial de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer en Infracciones Flagrantes de la Parroquia Mariscal Sucre del cantón Quito, de forma gratuita, en madrugadas, días de descanso obligatorio, horas fuera de su horario de trabajo, fines de semana, en periodos de 12 horas ininterrumpidas, en ocasiones sin tener la posibilidad de descansar entre las jornadas de trabajo e incluso bajo amenazas.
31. Asimismo, recogió los cuestionamientos del accionante a los oficios emitidos por el Consejo de la Judicatura y a los correos en los que las autoridades de la institución le negaron el reconocimiento de los haberes laborales que reclamaba. Además, tomó en cuenta que el accionante alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo, a la dignidad, al debido proceso y a la igualdad y no discriminación, así como a la prohibición de la explotación y de la gratuidad del trabajo y a la irrenunciabilidad e indisponibilidad de los derechos.
32. En las subsecciones 4.1 y 4.2, la Sala se pronunció sobre el derecho a recurrir y sobre la naturaleza y los requisitos de la acción de protección. Esto, con base en normas de la Constitución, la LOGJCC y tratados internacionales. En la subsección 4.3, presentó su análisis del caso concreto. Luego de realizar un recuento de los cargos del accionante, consideró que, el 21 de julio de 2015, el accionante suscribió un contrato con el director

eficaz en la justicia ordinaria” y que, por tanto, corresponde declarar improcedente la acción (CCE, sentencias 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91; 461-19-JP/23 y acumulados, 19 de abril de 2023, párr. 30). Aquello ocurre, por ejemplo, cuando la única pretensión de la acción de protección es la declaratoria de la prescripción adquisitiva de dominio (CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 94), la extinción de una obligación contractual (CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 106.), el cumplimiento de una obligación contractual (CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 30) o la concesión de medidas cautelares administrativas previstas en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación para la tutela de cuestiones técnicas y comerciales que se derivan de los derechos de propiedad intelectual (CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 58). En estos casos, los juzgadores deben motivar la improcedencia de la garantía jurisdiccional señalando cómo el caso concreto se refiere a situaciones respecto de las cuales la Corte ya ha señalado su manifiesta improcedencia.

provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura y que “en las cláusulas quinta y sexta se señala que por necesidad de servicios institucionales el contratado, en este caso el accionante, laborará en horas posteriores a la jornada de trabajo o en días de descanso obligatorio, así como también podrá subrogar o encargarse de un cargo diferente, traduciéndose en aceptación por parte del accionante”.

33. La Sala argumentó que la necesidad institucional de ofertar un trabajo con esas características respondía al carácter propio de la unidad judicial. Citó la resolución 052A-2018 del Consejo de la Judicatura y la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres para sostener la legalidad de las acciones de personal emitidas para regular encargos, subrogaciones y turnos. Además, resaltó que los funcionarios sujetos a este régimen recibían un día de descanso como compensación. También afirmó que los traslados administrativos estaban previstos por el artículo 101 del Código Orgánico de la Función Judicial por lo que “la Dirección Provincial al emitir [la] acción de personal no está vulnerando derecho constitucional alguno, ya que lo ha hecho amparada en una norma legal existente y aplicable para estos casos”.
34. Finalmente, la Sala consideró que la real intención del accionante era el reconocimiento de haberes laborales, a través de la impugnación de actos administrativos, y que aquello debía tramitarse en la justicia ordinaria, ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Dentro de su argumentación, tomó en cuenta que el accionante manifestó haber agotado la vía ordinaria, “dejando caducar su derecho a demandar en la vía administrativa”, y explicó que eso no le habilitaba el acceso a la vía constitucional mediante una acción de protección porque es el “propio legitimado activo el que genera una residualidad de la acción de protección”. Para llegar a las conclusiones de esta sección, la Sala utilizó normas de la Constitución, el Código Orgánico de la Función Judicial, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, la LOGJCC y la Ley de Modernización del Estado.
35. En la quinta y última sección, la Sala plasmó su resolución. En concreto, negó el recurso de apelación presentado por el accionante y confirmó, en todas sus partes, la sentencia de primera instancia.
36. A partir de lo expuesto, se observa que la sentencia impugnada cuenta con una fundamentación fáctica y normativa suficiente. La Sala enunció y tomó en cuenta los cargos expuestos por el accionante. En su argumentación, se pronunció acerca de los dos puntos centrales de la demanda: i) el régimen laboral al que el accionante habría tenido que someterse (*i.e.* trabajar horas extra, fines de semana, feriados, etc., sin remuneración);

y, ii) los traslados entre dependencias judiciales. Para fundamentar su decisión, la Sala enunció las normas que consideró aplicables y explicó la pertinencia de su aplicación en el caso concreto. Todas las secciones de la sentencia impugnada cuentan con sustento normativo y, en particular, las secciones en las que la Sala descartó las vulneraciones de derechos y justificó por qué la vía idónea para tratar las pretensiones del accionante era, según su criterio, la de la justicia ordinaria.

37. Además, esta Corte constata que la Sala sí se pronunció acerca de las vulneraciones de derechos alegadas. Detalló los cargos del accionante, mencionó todos los derechos cuya vulneración se alegó y, si bien no realizó un análisis individualizado en cuanto a cada derecho alegado, sí se pronunció acerca de los dos cargos centrales de la demanda: i) el régimen laboral al que el accionante habría tenido que someterse (*i.e.* trabajar horas extra, fines de semana, feriados, etc., sin remuneración); y, ii) los traslados entre dependencias judiciales. Asimismo, concluyó expresamente que en el caso no se vulneró ningún derecho constitucional y justificó por qué, según su criterio, las pretensiones del accionante debían tramitarse ante la justicia ordinaria.
38. Por lo expuesto, respondiendo al primer problema jurídico planteado, esta Corte concluye que la Sala no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante ya que la sentencia impugnada se encuentra suficientemente motivada.

5.2. ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, por incurrir en el vicio motivacional de incoherencia decisional, en cuanto habría concluido que no se produjeron vulneraciones de derechos a pesar de haber argumentado lo contrario en la *ratio decidendi* de la sentencia?

39. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Este Organismo ha considerado que existen tres tipos de deficiencia motivacional: inexistencia, insuficiencia y apariencia.¹⁰ La apariencia está ligada a los vicios motivacionales: incoherencia, inatinencia, incongruencia e incomprensibilidad.¹¹ Hay incoherencia decisional cuando se verifica una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión.¹²

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 66.

¹¹ *Ibid*, párr. 71.

¹² *Ibid*, párr. 74.

40. En este caso, el accionante sostiene que la Sala, en la *ratio decidendi* de la sentencia impugnada, observa la posible vulneración de derechos y que, sin embargo, en el decisorio concluye que no existió la vulneración de derechos con el argumento de que el propio accionante habría aceptado tales vulneraciones.
41. A partir de la lectura de la sentencia impugnada, se verifica que en ella consta el siguiente texto: “de esta manera observamos la posible violación de los derechos invocados por el accionante; en cuanto al derecho a la motivación, seguridad jurídica, trabajo, igualdad, dignidad, discriminación”. Sin embargo, a partir de una lectura integral y contextualizada de la sentencia impugnada, se observa que la Sala, en la frase transcrita, se refiere a que el accionante alega la vulneración de tales derechos. De hecho, la fundamentación de la Sala en cuanto a los cargos del accionante inicia inmediatamente después. Luego de realizar su análisis en cuanto al caso concreto, la Sala concluyó expresamente que no existió ninguna vulneración de derechos. En cuanto la oración objetada por el accionante no fue la conclusión final de la Sala sino únicamente un resumen de los cargos, queda claro que esta no podía incidir en la decisión.
42. Tomando en cuenta el análisis que realiza la Sala y el decisorio, en el que niega el recurso de apelación y ratifica la sentencia de primera instancia, esta Corte concluye que no existe incoherencia decisional. En efecto, en su análisis, la Sala explicó por qué, según su criterio, no existieron vulneraciones de derechos, presentó su conclusión en el mismo sentido y, en el decisorio, tomó medidas acordes a tal razonamiento.
43. Por lo expuesto, respondiendo al segundo problema jurídico planteado, esta Corte concluye que la Sala no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante ya que la sentencia impugnada no incurre en el vicio motivacional de incoherencia decisional.

5.3. ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, por incurrir en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, ya que no se habría pronunciado sobre el cargo relativo a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte del Consejo de la Judicatura?

44. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Este Organismo ha considerado que existen tres tipos de

deficiencia motivacional: inexistencia, insuficiencia y apariencia.¹³ La apariencia está ligada a los vicios motivacionales: incoherencia, inatinencia, incongruencia e incomprensibilidad.¹⁴ La incongruencia frente a las partes se presenta cuando, en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, no se contesta algún argumento relevante de las partes procesales.¹⁵

45. De acuerdo con la jurisprudencia de este Organismo, un argumento relevante es aquel que incide significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico.¹⁶ Al respecto, esta Corte ha indicado que: “[p]ara evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto [...]. Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador”.¹⁷
46. En este caso, el accionante señala que la Sala no se pronunció sobre la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte del Consejo de la Judicatura en “varios actos administrativos”.
47. Como ya se indicó en la sección 5.1. *supra*, si bien la Sala no realizó un análisis individualizado sobre la posible vulneración de todos y cada uno de los derechos invocados por el accionante (incluyendo el derecho al debido proceso en la garantía de motivación), sí respondió los dos cargos centrales de la demanda. En cuanto a los actos administrativos emitidos por el Consejo de la Judicatura que, según el criterio del accionante, no se encontrarían motivados, la Sala explicó que el Consejo de la Judicatura actuó de conformidad con las normas aplicables y que no vulneró “derecho constitucional alguno”. Es decir, al momento de responder los cargos centrales de la demanda, la Sala respondió de forma transversal las alegaciones sobre vulneraciones de derechos. Además, la Sala fue clara al momento de explicar por qué la impugnación de los actos administrativos emitidos por el Consejo de la Judicatura debía, según su criterio, ser tramitada por otra vía.
48. Además, esta Corte considera que las alegaciones específicas del accionante en cuanto a la falta de motivación de los actos administrativos emitidos por el Consejo de la Judicatura

¹³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 66.

¹⁴ *Ibid*, párr. 71.

¹⁵ *Ibid*, párr. 86.

¹⁶ *Ibid*, párr. 87.

¹⁷ *Ibid*.

no constituyen un argumento relevante. En efecto, atendiendo al contexto del debate judicial, queda claro que este argumento no tenía la capacidad de influir en la Sala para que la decisión de esta sea diferente en cuanto consideraba que el contenido de los actos administrativos debía ser revisado por un tribunal contencioso-administrativo.

49. Por lo expuesto, respondiendo al tercer problema jurídico planteado, esta Corte concluye que la Sala no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante ya que la sentencia impugnada no incurre en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes.

5.4. ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante en cuanto habría aplicado una norma derogada?

50. El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica y desarrolla el contenido de este derecho señalando que “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
51. Este Organismo ha considerado que la aplicación de normas que no se encuentran vigentes vulnera el derecho a la seguridad jurídica ya que transgrede el principio de irretroactividad de la ley.¹⁸ Al respecto, ha indicado:

[L]a irretroactividad apunta a asegurar un mínimo de previsibilidad a las personas, para que estas puedan conocer las reglas del juego que regirán su conducta y puedan modularla de forma correspondiente. El derecho a la seguridad jurídica protege frente a la aplicación retroactiva de las normas con miras a garantizar “certeza a los administrados de que su situación no será modificada por procedimientos establecidos posteriormente”. La retroactividad resulta estrictamente excepcional puesto que, si la Constitución permitiera en general la aplicación retroactiva de las normas, se anularía el derecho a la seguridad jurídica, pues sería imposible para las personas obtener certeza en sus relaciones jurídicas, ya que sus comportamientos pasados podrían originarles consecuencias futuras, desconocidas e imposibles de prever al momento de realizar la conducta. Por ello, la Corte ha señalado que la aplicación retroactiva de normas, en supuestos distintos a los permitidos por la Constitución, vulnera la seguridad jurídica en cuanto “trae como consecuencia desconocer la previsibilidad y certidumbre que debe provocar la aplicación de las normas claras, previas y públicas”.¹⁹

52. En este caso, el accionante alega que la Sala fundamentó su decisión con base en normas derogadas. En específico se refiere al artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado.

¹⁸ CCE, sentencia 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 26.

¹⁹ CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 64.

Al respecto, esta Corte nota que la Sala efectivamente cita el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado para sostener que las impugnaciones de actos administrativos las debe resolver el tribunal distrital de lo contencioso-administrativo correspondiente.

53. La Ley de Modernización del Estado fue derogada por el Código Orgánico Administrativo, publicado en el Registro Oficial Suplemento 31 de 7 de julio de 2017. La acción de protección fue presentada en 2019 y la sentencia impugnada fue emitida en 2020, cuando la disposición indicada por el accionante efectivamente se encontraba derogada. Ahora bien, esta Corte nota que los hechos que dieron lugar a la acción de protección inician en 2015, por lo que podría existir alguna discusión acerca de si, en este caso, correspondía la aplicación ultraactiva de la ley.
54. Sin embargo, en este caso sería inoficioso que la Corte realice un análisis específico para determinar si la Sala podía, o no, aplicar el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado. Esto se debe a que, si bien esta disposición (entendida como el texto que constaba en un documento normativo) se encontraba derogada, la norma (entendida como el sentido o significado de la disposición) seguía estando vigente ya que estaba prevista en otras disposiciones que continuaban siendo parte del ordenamiento jurídico.
55. En efecto, como la propia Sala también cita en la sentencia impugnada, de acuerdo con el artículo 217 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial, corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo “[c]onocer y resolver las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedidos o producidos por las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas [...]”. El artículo 217 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial estaba vigente cuando ocurrieron los hechos en los que se funda la acción de protección, al momento de la presentación de la acción de protección y cuando la Sala emitió la sentencia impugnada. Además, se mantiene vigente hasta la actualidad.
56. Por lo expuesto, respondiendo al cuarto problema jurídico planteado, esta Corte concluye que la Sala no vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante ya que su decisión no se fundamenta en una norma derogada.²⁰

²⁰ En cuanto la decisión no se fundamenta en una norma derogada, no corresponde realizar un análisis para verificar si, además de la seguridad jurídica, se habría vulnerado otro principio constitucional. Al respecto, ver, CCE, sentencia 2707-17-EP/23, 5 de julio de 2023, párr. 48.

5.5. ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante ya que habría inobservado un posible precedente de la Corte relacionado con la carga de la argumentación de los jueces y juezas constitucionales para determinar la vía idónea para resolver la controversia?

57. El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica y desarrolla el contenido de este derecho señalando que “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
58. De conformidad con el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución, los precedentes judiciales emanados de las decisiones de la Corte Constitucional tienen carácter vinculante. Tales precedentes tienen efectos horizontales y verticales ya que deben ser observados tanto por la propia Corte Constitucional como por todas las demás autoridades judiciales del país. La obligatoriedad de los precedentes de la Corte Constitucional se fundamenta en los derechos (i) a la igualdad formal “que demanda tratar igual a casos con propiedades relevantes” y (ii) a la seguridad jurídica “que exige dotar a las expectativas de las personas de una previsibilidad razonable respecto de las decisiones judiciales”.²¹
59. Este Organismo ha aclarado que todo precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente radica en el núcleo de una *ratio decidendi*.²² Asimismo, ha explicado que el núcleo de la *ratio decidendi* es la “regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión (lo que queda fuera de dicho núcleo son las razones que fundamentan la mencionada regla)”.²³ Finalmente, ha considerado que existe una regla de precedente cuando esta “no es tomada por el decisor –sin más– del sistema jurídico preestablecido (que incluye las leyes, los instrumentos internacionales de derechos humanos, las normas de origen jurisprudencial, etc.), sino que, más bien, es el producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver el caso concreto”.²⁴
60. En este caso, el accionante considera que la Sala inobservó un posible precedente de la sentencia 41-13-SEP-CC, según el cual “la carga de demostración sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos ordinarios no recae sobre el accionante, sino sobre el

²¹ CCE, sentencia 109-11-IS/20 (Precedente judicial en sentido estricto), 26 de agosto de 2020, párr. 21.

²² *Ibid*, párr. 24.

²³ *Ibid*, párr. 23.

²⁴ *Ibid*, párr. 24.

juzgador, al momento en que determina si la violación efectivamente se verificó o no en el caso puesto en su conocimiento”, cuando afirma lo siguiente:

Sin embargo el recurrente manifiesta haber agotado esta vía (contencioso administrativa), al no haber accedido de forma oportuna, dejando caducar su derecho a demandar en la vía administrativa, esto, no le acciona la vía constitucional mediante una acción de protección, advirtiéndose que es el propio legitimado activo el que genera una residualidad de la acción de protección que riñe con nuestro ordenamiento jurídico en la materia, el cual determina palmariamente que la misma no tiene el carácter de residual.

61. El posible precedente referido por el accionante corresponde con una interpretación de la Corte respecto de una de las causales de improcedencia de la acción de protección. En específico, se refiere a la carga argumentativa que tiene la autoridad judicial para determinar qué vía es idónea para resolver la controversia en caso de haber considerado previamente que la vía constitucional no lo es. En cuanto a este tema, para esta Corte es claro que existe un precedente en sentido estricto. En efecto, en la sentencia 1285-13-EP/19, este Organismo consideró que a los jueces que resuelven garantías jurisdiccionales les corresponde “determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.²⁵

62. Sobre este tema, además, la Corte ha aclarado que la:

obligación que tienen las autoridades judiciales de analizar (y decidir sobre) la vulneración de derechos es algo distinto a su deber de analizar (y decidir sobre) la procedencia de la vía constitucional, en los casos en que esto sea pertinente, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte. Ahora bien, cabe recalcar que, **respecto de ambos temas, la decisión de las autoridades judiciales debe estar suficientemente motivada** (énfasis añadido).²⁶

63. Entonces, queda claro que existe un precedente en sentido estricto según el cual, en caso de considerar que la garantía jurisdiccional no es la vía adecuada para la solución de una controversia, entonces le corresponde al juez o a la jueza constitucional determinar cuál es la vía judicial ordinaria adecuada y motivar tal decisión. Este precedente se debe leer de la mano con los precedentes específicos en cuanto a la procedencia de las acciones de protección en casos relacionados con controversias laborales de funcionarios públicos con entidades del Estado y con la carga argumentativa de los jueces y juezas constitucionales cuando resuelven este tipo de casos.

²⁵ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

²⁶ CCE, sentencia 1451-20-EP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 17.

- 64.** Al respecto, se debe tomar en cuenta que la Corte Constitucional, en la sentencia 2006-18-EP/24,²⁷ formuló una regla general, así como criterios de excepción, respecto de la procedencia de la acción de protección en conflictos laborales contra el Estado. A saber, la Corte señaló que, por regla general, el conocimiento de los conflictos laborales²⁸ entre el Estado y sus servidores públicos corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. La Corte también estableció criterios de excepción a esta regla general, que operan cuando el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor. A manera ejemplificativa, la Corte mencionó que tales excepciones podrían ocurrir en casos de evidente discriminación, o en los excepcionales que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que los rodeen. Tanto la regla general como los criterios de excepción constituyen, en conjunto, una regla de precedente.
- 65.** Toda vez que, por regla general, los conflictos laborales con el Estado tienen habilitada la vía contencioso-administrativa, las judicaturas deben considerar, al menos, lo siguiente:
- i)** Las y los jueces constitucionales deben explicar por qué la vía contencioso-administrativa sería adecuada y eficaz para resolver el caso concreto a la luz de las circunstancias específicas que lo rodean. Para ello, no basta afirmar de forma general que la vía contencioso-administrativa está prevista en la ley para los conflictos laborales “de mera legalidad” con el Estado.
 - ii)** Lo que deben examinar las y los jueces es si el caso se enmarca en uno de los supuestos previstos en la sentencia 2006-18-EP/24 para que proceda la acción de protección en un conflicto laboral con el Estado. Es decir, las y los jueces deben razonar si el caso se refiere o no a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente.²⁹

²⁷ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024.

²⁸ De acuerdo con la sentencia 2006-18-EP/24, entre los ejemplos de conflictos laborales entre el Estado y servidores públicos que por regla general corresponderían a la vía contencioso-administrativa están: la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otros.

²⁹ Cabe señalar que la propia sentencia 2006-18-EP/24 determina que no es obligación de los accionantes justificar la excepción, pero sí de las autoridades judiciales motivar: “Si bien los supuestos mencionados no necesariamente deberían ser justificados por la parte accionante, sí es obligación de los jueces constitucionales analizar si se cumplen o no los mencionados criterios para resolver el caso” CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 43.

- iii) Si, por el contrario, encuentran que el caso se enmarca en un supuesto de excepción, entonces las y los jueces deben concluir que la AP es la vía adecuada y eficaz y deben pronunciarse sobre la existencia de las violaciones de derechos alegadas.
66. En este caso concreto, como se explicó en la sección 5.1. *supra*, la Sala, en la sentencia impugnada, tomó en cuenta las particularidades del caso concreto y consideró que **la real intención del accionante era el reconocimiento de haberes laborales**, así como la impugnación de actos administrativos, y que aquello debía tramitarse en la justicia ordinaria, ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Dentro de su argumentación, tomó en cuenta que el accionante manifestó haber agotado la vía ordinaria, “dejando caducar su derecho a demandar en la vía administrativa” y explicó que eso no le habilitaba el acceso a la vía constitucional mediante una acción de protección porque es el “propio legitimado activo el que genera una residualidad de la acción de protección”. Para llegar a las conclusiones de esta sección, la Sala utilizó normas de la Constitución, el Código Orgánico de la Función Judicial, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, la LOGJCC y la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos.
67. Por ello, para este Organismo es claro que la Sala justificó por qué la vía idónea para tratar las pretensiones del accionante era, según su criterio, la de la justicia ordinaria, específicamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El hecho de que la Sala haya considerado que el accionante permitió que prescriba la acción ante los jueces de lo contencioso-administrativo y que aquello no le permitía presentar una acción de protección, no es contrario a los precedentes de la Corte Constitucional. De hecho, tal argumento refuerza la idea de que la controversia, según el criterio de la Sala, debía ser resuelta, necesariamente, por la justicia ordinaria.³⁰
68. Finalmente, esta Corte considera necesario recordar, como ya lo ha hecho en el pasado,³¹ que la acción de protección no constituye un último “recurso” por agotar. El artículo 40 de la LOGJCC no debe interpretarse como si requiriera a los accionantes que en primera instancia agoten las vías administrativas y/o de la justicia ordinaria para que, posteriormente, sea procedente la presentación de la garantía jurisdiccional. La acción de protección no es un mecanismo de impugnación de las decisiones de la justicia ordinaria o la vía administrativa ni un paso previo por agotar antes de acudir a la justicia ordinaria

³⁰ En este caso no corresponde el análisis de los puntos ii) y iii) detallados en el párrafo 65 *supra* ya que, como se constató en la sección 5.1 *supra*, la Sala sí realizó, de todas formas, un análisis suficiente sobre las vulneraciones de derechos alegadas.

³¹ CCE, sentencias 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 55 y 251-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 33.

o a la vía administrativa. En realidad, existen casos en los que la vía judicial es la idónea y otros en los que la acción de protección lo es.

69. En conclusión, respondiendo al quinto problema jurídico planteado, esta Corte considera que la Sala, en la sentencia impugnada, no vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante ya que no inobservó un precedente de la Corte relacionado con la carga de la argumentación de los jueces y juezas constitucionales para determinar la vía idónea para resolver la controversia.

*

70. En cuanto este Organismo no ha identificado la vulneración de derechos constitucionales, no procede que ordene medidas de reparación. En efecto, corresponde que se desestime la acción extraordinaria de protección, sin necesidad de realizar consideraciones adicionales.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **556-20-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso de origen y el archivo de la presente acción extraordinaria de protección.
3. Notifíquese, y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2024.07.02 10:43:37
-05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente

Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 556-20-EP/24

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con el debido respeto a las sentencias de esta Corte, en virtud del artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 556-20-EP/24 dictada por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 13 de junio de 2024.
2. En la sentencia 556-20-EP/24 la Corte Constitucional analizó una acción extraordinaria de protección presentada por Alberto Israel Montenegro Roldán (“**accionante**”) en contra de la sentencia de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”), emitida el 5 de marzo de 2020, en el marco de una acción de protección. En esa demanda, el accionante alegó que el Consejo de la Judicatura vulneró varios de sus derechos constitucionales porque le obligó a trabajar como secretario de una Unidad Judicial de forma gratuita, sin descaso, por fuera de las horas de trabajo y durante 12 horas ininterrumpidas. La Sala confirmó la sentencia de primera instancia que rechazó la acción de protección.
3. La Corte desestimó la acción extraordinaria de protección pues encontró que la sentencia no vulneró la garantía de la motivación pues no incurrió en una deficiencia motivacional por insuficiencia ni por incongruencia entre las partes; y porque no vulneró la seguridad jurídica pues la sentencia no se habría fundamentado sobre una norma derogada ni habría inobservado un precedente de la Corte Constitucional. Si bien coincido con la decisión de la sentencia de mayoría, discrepo de la reconstrucción que se realizó respecto del precedente que presuntamente se habría inobservado.
4. Considero que es relevante pronunciarse sobre esto punto pues tiene relación con la interpretación y aplicación de la sentencia 2006-18-EP/24 que estimo necesario aclarar, pero también cuestionar. En lo que sigue explicaré: i) la reconstrucción del precedente 41-13-SEP-CC y su relación con el caso 1285-13-EP; ii) la necesidad de aclarar la relación entre la procedencia y relación planteada por el caso 2006-18-EP; iii) las cuestiones que considero se deben desarrollar para una aplicación clara de la sentencia 2006-18-EP en sus criterios de procedibilidad.

i) Sobre el precedente del caso 41-13-SEP-CC

5. En la demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante señaló que la Sala inobservó un posible precedente de la sentencia 41-13-SEP-CC porque los jueces señalaron que:

Sin embargo el recurrente manifiesta haber agotado esta vía (contencioso administrativa), al no haber accedido de forma oportuna, dejando caducar su derecho a demandar en la vía administrativa, esto, no le acciona la vía constitucional mediante una acción de protección, advirtiéndose que es el propio legitimado activo el que genera una residualidad de la acción de protección que riñe con nuestro ordenamiento jurídico en la materia, el cual determina palmariamente que la misma no tiene el carácter de residual.

6. De acuerdo con el accionante, la sentencia habría inobservado dicho precedente según el cual “la carga de demostración sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos ordinarios no recae sobre el accionante, sino sobre el juzgador”.
7. Para atender este argumento, la sentencia de mayoría indicó que este posible precedente “corresponde con una interpretación de la Corte respecto de una de las causales de improcedencia de la acción de protección”. Particularmente, señaló que “se refiere a la carga argumentativa que tiene la autoridad judicial para determinar qué vía es idónea para resolver la controversia en caso de haber considerado previamente que la vía constitucional no lo es”. Finalmente, estableció que “para esta Corte es claro que existe un precedente en sentido estricto” y, para ello, se refirió al caso 1285-13-EP/19. Así, concluyó:

En efecto, en la sentencia 1285-13-EP/19, este Organismo consideró que a los jueces que resuelven garantías jurisdiccionales les corresponde “determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.¹

8. La sentencia de mayoría enfoca a las sentencias 41-13-SEP-CC y 1285-13-EP/19 *únicamente* desde la carga argumentativa del juez para determinar cuál es la vía adecuada para resolver la controversia una vez que ha decidido que la acción de protección es improcedente. Así, la Corte en la sentencia de mayoría del caso 556-20-EP estableció que “queda claro que existe un precedente en sentido estricto según el cual, en caso de considerar que la garantía jurisdiccional no es la vía adecuada para la solución de una controversia, entonces le corresponde al juez o a la jueza constitucional determinar cuál es la vía judicial ordinaria adecuada y motivar tal decisión”.

¹ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

9. Añadió que este precedente debe ser leído con los precedentes específicos respecto de la procedencia de la acción de protección en controversias laborales de funcionarios públicos con entidades del Estado, y dispuso que cuando los jueces conozcan estos casos deben: i) explicar por qué la otra vía contenciosa administrativa es la más adecuada y eficaz para el caso concreto; ii) examinar si el caso se encuentra en unos de los supuestos excepcionales de la sentencia 2006-18-EP/24; y, iii) si el caso se encuentra en una de esas excepciones entonces analizar y pronunciarse sobre las violaciones alegadas.
10. Al respecto, aunque concuerdo que existe una relación entre la sentencia 2006-18-EP/24 y las sentencias 41-13-SEP-CC y 1285-13-EP/19, no estoy de acuerdo en la forma de encuadrar dicha relación por dos motivos: 1) la sentencia 41-13-SEP-CC no se trataría de un precedente en sentido estricto, y en consecuencia no cabría un análisis sobre si existe una vulneración del derecho a la seguridad jurídica; 2) el precedente que el proyecto de mayoría encuentra en el caso 1285-13-EP/19, desde mi punto de vista, está incompleto porque el análisis de la procedencia que se realiza en esta sentencia es solo consecuencia de un análisis profundo de la vulneración de derechos.

1. La sentencia 41-13-SEP-CC no se trataría de un precedente en sentido estricto

11. Esta sentencia analiza la procedencia y la naturaleza de la acción de protección, y hace puntualizaciones importantes. Por ejemplo, señala que: i) los únicos procedimientos adecuados para conocer y resolver la existencia de violaciones a derechos constitucionales son las garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales; ii) la distinción en el objeto de la acción de protección y los procesos contencioso administrativos no está en el acto impugnado sino en la consecuencia del mismo; iii) las vías ordinarias no son adecuadas para declarar y reparar una violación de derechos constitucionales; iv) ignorar estas diferencias sería enfatizar en el carácter residual del extinto recurso de amparo constitucional; v) el artículo 42.2 de la LOGJCC² debe leerse a la luz de estas consideraciones; por lo que, vi) la carga de demostración sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos ordinarios no recae sobre el accionante. En definitiva, la Corte concluyó:

[vii] En caso de que las juezas y jueces verifiquen, por medio del análisis de los hechos y su contraste con las normas constitucionales, que no existe un derecho constitucional lesionado por los actos u omisiones impugnados, como de hecho sucede en el presente caso, están plenamente facultados a negar la acción propuesta, pues la tutela judicial efectiva, imparcial

² De acuerdo con este artículo, la acción de protección es improcedente "... cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz".

y expedita de los derechos e intereses demanda que positivamente exista y se haya verificado la pretendida violación a los mismos.

12. La Corte, en la sentencia de mayoría, indica que el punto vi) es un precedente en sentido estricto. Sin embargo, para que ese único punto se configure como un precedente en sentido estricto, este debió ser la *ratio* sobre la cual se decidió el caso. Aquello no ocurrió. El cargo puntual del accionante de ese caso fue la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva por haberle negado una acción de protección. La Corte observó que los jueces analizaron los hechos del caso, verificaron que no hubo vulneración; y, en consecuencia, declararon que había otra vía.
13. Por lo tanto, al no ser el punto vi) la razón que fundamentó el caso, la Corte no debía, en la sentencia 556-20-EP, señalar que dicho razonamiento era un precedente en sentido estricto. Así, el abordamiento del problema jurídico relativo a si se había vulnerado el derecho a la seguridad jurídica por falta de observancia del precedente constante en la sentencia señalada por el accionante, debió concluir que este precedente no existía. El precedente que sí se estableció fue aquel establecido en el punto vii) y que tiene ver con la sentencia 1285-13-EP/19.

2. La reconstrucción del precedente 1285-13-EP/19 está incompleto

14. Para reforzar la idea de un precedente en sentido estricto que establezca la procedencia de la acción de protección en los términos planteados en el punto vi) del párrafo 11 de este voto, la Corte recurrió a la sentencia 1285-13-EP y estableció que esta reconocía el precedente según el cual a los jueces que resuelven garantías jurisdiccionales les corresponde “determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.
15. Sin embargo, esta es solo una parte del precedente en sentido estricto y tal como está planteado en la sentencia de mayoría no logra ser realmente un precedente.
16. La Corte ha señalado que un precedente en sentido estricto es el núcleo de la *ratio decidendi*; es decir “la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión (lo que queda fuera de dicho núcleo son las razones que fundamentan la mencionada regla)”.³ Es preciso que esta regla, para ser precedente en sentido estricto, “decid[a] directamente (subsuntivamente)” y sea

³ Corte Constitucional, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 23

elaborada interpretativamente por el decisor.⁴ Estas reglas, al concebirse como reglas cerradas, tienen un supuesto de hecho (*si roba*) y una consecuencia jurídica (*entonces recibe una sanción*).

17. La reformulación que se hace en el voto de mayoría del precedente del caso 1285-13-EP es tan solo la consecuencia jurídica del precedente completo, que se aborda desde el derecho a la motivación y que estableció:

Sobre la motivación en garantías constitucionales, la Constitución en el artículo 76 (7) (1) y la jurisprudencia de la Corte establece que 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.* (énfasis añadido)

18. De acuerdo con esta sentencia, que plantea la regla general de la relación entre la motivación y procedencia de la acción, es que solo *si* el juez mediante un análisis de motivación suficiente no encuentra vulneración a ninguno de los derechos alegados, *entonces* le corresponde decir cuál es la vía judicial ordinaria para resolver el conflicto. Determinar que el precedente en sentido estricto es solo esa última parte (la decisión de la vía) es leer de manera aislada la jurisprudencia de la Corte, y evita aclarar el lugar que tiene la decisión del caso 2006-18-EP en la línea jurisprudencial de este Organismo respecto de la procedencia y del análisis de derechos en la acción de protección. En realidad, es mi criterio, que el caso 2006-18-EP constituye una excepción a la regla general consolidada en el caso 1285-13-EP, por las razones que explicaré a continuación.

ii) La relación entre la procedencia y motivación planteada en el caso 2006-18-EP/24

19. Las sentencias de la Corte sobre procedencia de la acción han establecido, como regla general, una metodología de análisis judicial de dicha garantía para evitar que los jueces constitucionales declaren la improcedencia de una acción de protección so pretexto de que existen otras vías para analizar los reclamos planteados.
20. Como se observa, la sentencia 1285-13-EP es una confirmación de esa línea respecto del orden que debe seguir el razonamiento judicial. Primero, los jueces deben analizar una a una las vulneraciones de derechos alegados (que se trata de un estándar de suficiencia de

⁴ Ibid, párr. 24.

la motivación elevado); y, segundo aceptar la acción o negarla porque no existen vulneraciones a derechos. Si los jueces, tras el análisis, consideran que no hay vulneraciones a derechos pueden declarar que la acción es improcedente y señalar la vía para resolver el conflicto en cuestión.

21. La sentencia 2006-18-EP/24 propone un análisis inverso del razonamiento judicial para verificar si la acción de protección es procedente cuando se tratan de conflictos laborales. Aquí ya no se trata de mirar la existencia de vulneración de derechos primero, para luego determinar, si no existen esas vulneraciones, que las pretensiones del caso se pueden ventilar en otra vía. Esa sentencia propone que previo a realizar un análisis profundo de vulneración de derechos los jueces deben, primero, analizar la procedencia. El análisis de la procedencia implica que los jueces deben mirar si el caso se refiere a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como en casos de evidente discriminación, o en los casos excepcionalísimos que requieren una respuesta urgente por los casos que lo rodeen.
22. Desde mi entender, la sentencia 2006-18-EP/24, se trata entonces de un apartamiento a esta regla general que ha puesto la Corte: primero el análisis de la vulneración de derechos, luego la determinación de la procedencia. El apartamiento consiste en que en los casos de conflictos laborales en contra del Estado se debe: primero analizar (y motivar) la procedencia, y luego analizar si existen vulneraciones a derechos. En este sentido, considero que nos corresponde seguir desarrollando y explicando caso a caso cómo se van enmarcando y construyendo las líneas jurisprudenciales de este Organismo al respecto.
23. En otras ocasiones he expresado mi desacuerdo con la sentencia 2006-18-EP/24. Me parece que la regla de procedencia marcada en ese caso no era necesaria para resolver los hechos que ahí se plantearon. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte que se ha venido emitiendo desde entonces ha establecido que dicha regla se trata de un precedente de la Corte y la ha venido aplicado y refiriendo en varios casos.
24. He decidido sumarme a la regla del caso 2006-18-EP/24. Con las consideraciones que anteceden y aceptando que la sentencia en cuestión es una excepción a la regla general de la forma en la que se determina la procedencia en la acción de protección, debo indicar que en adelante me adheriré a esta nueva excepción. Esta decisión se debe a tres razones puntuales. Primero, una institucional: pertenezco a una institución colegiada y considero que parte de la disciplina judicial es, cuando haya razones de peso, adherirse a las decisiones de la mayoría y abandonar la disidencia. Segundo, una jurídica: tal como la

Corte lo ha venido señalando recientemente, el análisis de la procedencia de la acción de protección en conflictos laborales con el Estado, que propone dicha sentencia, no es un cheque en blanco. Los jueces deben motivar, de acuerdo con los criterios establecidos en la regla, por qué el caso es improcedente. Para ello, deben analizar si el caso se refiere a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, o si requieren una respuesta urgente. Es decir, la obligación de motivar subsiste tanto para el análisis de procedencia, cuanto para el análisis de motivación. Este análisis implica que la garantía sigue siendo la vía eficaz y adecuada para los casos determinados en la sentencia 2006-18-EP/24. Adicionalmente, la Corte ya ha establecido excepciones puntuales a la procedencia de la acción de protección, como lo anoté en otro voto concurrente.⁵

- 25.** Finalmente, una razón práctica: la justicia constitucional ha sido considerada la vía idónea y adecuada para resolver conflictos laborales con el Estado desde incluso el recurso de amparo. La gran cantidad de casos que se ventilan en esta vía se refieren a esos asuntos. Me parece que la cultura constitucional debe seguir desarrollándose y dar luz a espacios que requieren una respuesta desde la visión de derechos y que no tienen otras vías judiciales. La justicia ordinaria debe ser capaz de garantizar la tutela judicial efectiva, esto incluye especialmente las vías contenciosas administrativas.
- 26.** Ahora bien, me parece que aún quedan pendientes cuestiones que fortalecer con respecto a la sentencia 2006-18-EP/24, para que su aplicación pueda ser adecuada.

iii) Cuestiones pendientes para fortalecer la aplicación de la sentencia 2006-18-EP/24

- 27.** Como he anotado, a partir de la sentencia 2006-18-EP/24, las juezas y los jueces deben analizar, en sentencia, si el caso que les ocupa se refiere a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, o si requieren una respuesta urgente. Si este es el caso, entonces deben proseguir al análisis de la posible vulneración de derechos.

Considero que la explicación de estos conceptos: “gravemente”, “dignidad”, “autonomía”, “respuesta urgente” requieren de mayor desarrollo, y, por tanto, nos queda como una tarea pendiente de la Corte, la misma que deberá cumplirse con el análisis y resolución de los casos sometidos a nuestro conocimiento.

⁵ Corte Constitucional, voto concurrente 2126-19-EP/24.

28. Con las precisiones expuestas, estoy de acuerdo con la decisión de la sentencia de mayoría, pero considero que debió haberse analizado el precedente mencionado a la luz de mis argumentos expuestos en esta sentencia.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado
digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 556-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 27 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 22:21; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:

**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

55620EP-6e844



Caso Nro. 556-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 932-20-EP/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

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

CASO 932-20-EP

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

SENTENCIA 932-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección planteada en contra de una sentencia de segunda instancia, dentro de un proceso de acción de protección, al haber verificado que la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y seguridad jurídica, contenidos en los Arts. 76 numeral 7 literal l) y 82 de la CRE.

1. Antecedentes

1. El 9 de marzo de 2020, Diego Armando Moreno Jácome (**“accionante”**) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Maná (**“GAD”**). La causa se signó con el número 05335-2020-00161.¹
2. El 21 de mayo de 2020, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón La Maná (**“Unidad Judicial”**) resolvió mediante sentencia negar “por improcedente la acción de protección, declarándose que no existe vulneración de derechos constitucionales”.² En contra de dicha sentencia, el accionante interpuso recurso de apelación.
3. El 15 de junio de 2020, los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi (**“Sala Provincial”**), mediante voto de mayoría, emitieron sentencia mediante la cual, resolvieron “desestimar el recurso de

¹ El accionante realiza un recuento de los diferentes contratos suscritos con el GAD de La Maná e indica que el 4 de enero de 2017 le habría sido concedido un nombramiento provisional como certificador del Registro de la Propiedad del GAD de La Maná y que mediante memorando MEM-310-ALC19 de 17 de mayo de 2019, suscrito por el Alcalde de ese cantón se le habría notificado con la terminación del nombramiento “sin que haya mediado concurso de méritos y oposición”; y, posteriormente el 21 de abril de 2020, la autoridad administrativa habría suprimido la partida que venía ocupando, lo que habría vulnerado sus derechos.

² La Unidad Judicial señaló que la pretensión del accionante configura las causales de improcedencia de la acción determinadas en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, numerales 1, 2, 5, ya que el asunto en cuestión versa sobre cuestiones de mera legalidad que no tiene relación con el objeto de la acción de protección, y no se desprende vulneración de derecho constitucional alguno.

apelación”.³

4. El 18 de junio de 2020, el accionante interpuso recurso de aclaración. El 10 de julio de 2020, la Sala Provincial rechazó el recurso “por improcedente”.
5. El 04 de agosto de 2020, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Provincial (“**decisión impugnada**”).
6. El caso fue signado con el número 932-20-EP, siendo admitido por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional en auto de 04 de septiembre de 2020, notificado a los jueces de segundo nivel, así como a las partes procesales.⁴
7. En dicho auto, la jueza ponente requirió el informe de descargo por parte de los jueces de la Corte Provincial, cuya decisión se impugna.
8. El 23 de octubre de 2020, los jueces provinciales Diego Mogro Muñoz y Ruth Yazán Montenegro,⁵ remitieron su informe de descargo.
9. El 26 de junio de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia de la Corte Constitucional

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); y 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Pretensión y argumentos de las partes

a. El accionante

11. El accionante refiere que la decisión impugnada vulnera su derecho a la seguridad jurídica, contenido en el Art. 82 de la CRE.

³ La Sala Provincial determinó que no se violentaron derechos constitucionales del accionante y que existen vías legales para impugnar el acto administrativo emitido por el alcalde del cantón La Maná.

⁴ Conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín.

⁵ Únicamente se remite el informe por parte de los jueces que formaron voto de mayoría en la decisión impugnada.

12. Para fundamentar su demanda, el accionante realiza un recuento de los hechos, remembrando los diferentes contratos suscritos con el GAD de La Maná e indicando lo siguiente:

[...] 6.1.- Ingresé a prestar mis servicios en el GAD Municipal del cantón La Maná, el 01 de julio del 2014 hasta el 10 de febrero 2015 como Asistente de Rentas, bajo la modalidad de contratos de servicios ocasionales.

6.2.- Como Asistente de la Dirección Administrativa desde el 11 de febrero del 2015 hasta el 31 de diciembre del 2015 bajo la modalidad de servic[i]os ocasionales.

6.3.- En calidad de Proveedor desde el 04 de enero del 2016 hasta el 31 de julio del 2016, bajo la modalidad de contrato ocasional.

6.4.- Certificador en el Registro de la Propiedad desde el 4 de enero del 2017 hasta el 17 de mayo del 2019, bajo la modalidad de nombramiento provisional.

6.5.- Mediante Memorándum Núm [sic]: MEM-310-ALC-19 de fecha 17 de Mayo del 2019 el señor Alcalde del cantón La Maná, me notifica con la terminación del nombramiento provisional del cargo de Certificador que venía desempeñando en el Registro de la Propiedad y Mercantil del cantón La Maná para ser reemplazado por otra persona, la misma que venía ocupando ese cargo hasta cuando el GAD Municipal del cantón La Maná eliminó y/o suprimió la partida.

13. Asimismo, transcribe el contenido del Art. 82 de la CRE, y cita el contenido de algunas sentencias de este Organismo, así señala:

[...] 7.5.- La Corte Constitucional en sentencia No. 23-11-IS/19 de fecha 11 de diciembre del 2019, Caso No. 23-11-IS, en el marco de una acción de incumplimiento se pronunció en el sentido de que el acceso a la función pública sólo puede hacerse mediante un concurso de méritos y oposición; y, que el nombramiento provisional garantiza estabilidad hasta la realización del respectivo concurso.

[...] 7.10.- La Corte Constitucional en sentencia No. 030-18- SEP-CC, caso 290-10-EP, de 24 de enero del 2018 ha resuelto:

las partes procesales, en función del derecho a la seguridad jurídica, están prevenidas que la autoridad competente, al resolver cada una de las causas sometidas a su conocimiento, no puede de manera injustificada, arbitraria y/o discrecional, alejarse de los parámetros constitucionales, jurisprudenciales y legales, so pena de vulnerar tal derecho.

[...] por lo que al inobservar los disposiciones legles [sic] en la LOSEP y su Reglamento por parte de la autoridad judicial es evidente que acarrea una afectación al derecho a la seguridad jurídica, por lo tanto, no se trata de asuntos de mera legalidad como sostienen los magistrados en el fallo de mayoría [...].

14. Finalmente, sobre la actuación de los jueces accionados, indica que:

[...] 7.13.- Y el fallo de mayoría desestima la acción de protección aduciendo que no existe vulneración de derechos constitucionales, pues, se trata de un asunto de mera legalidad, ya que el nombramiento provisional no genera estabilidad y que la autoridad nominadora puede dar por terminado en cualquier tiempo, dejando a salvo el derecho de accionar en la vía que corresponda, sin referirse en ningún momento o analizar quien (sic) permitió y como [sic] ingresó el compareciente al GAD del cantón La Maná, cuál es la obligación de cada entidad pública, como controlar el ingreso de personal si se realice [sic] de manera adecuada y regular, error que en todo caso no puede ser imputable al servidor, tal como se [sic] señala la Corte Constitucional en sentencia 030-18-SEP-CC dentro del caso No. 0290-10-EP, si el nombramiento provisional genera o no temporalidad [...].

b. La Sala Provincial

15. Los accionados, mediante informe de descargo, señalan en lo principal que:

[...] En cumplimiento de la motivación y en aplicación de la seguridad jurídica se ha considerado también por parte del Tribunal: El artículo 173 de la Constitución que dispone que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado puedan ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial; de igual manera el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial, al tratar sobre el principio de impugnabilidad en sede judicial de los actos administrativos, dispone que 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 supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública, impugnables, en sede jurisdiccional. [...].

16. Así, concluyen que:

[...] Los jueces de la Sala cumplimos con la obligación de justificar y argumentar que no hubo las violaciones constitucionales alegadas por el accionante en atención al objeto de la garantía jurisdiccional determinada en el numeral 9 del artículo 4 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y se estableció que de acuerdo a su pretensión "reintegro a sus labores..." la vía que se consideró adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión era la contencioso administrativa puesto que el debate principal según los argumentos del accionante era el de demostrar que se ha dictado un cese de funciones violentando la seguridad jurídica y el derecho al trabajo, por lo cual se determinó que eso era una alegación legal, más (sic) no la vulneración de presuntos derechos constitucionales que se invocaron como violados.

En este sentido, como jueces constitucionales se veló porque la acción de protección no se desnaturalice para que se cumpla con el propósito justamente de protección de derechos, en resguardo de la seguridad jurídica. [...].

4. Planteamiento del problema jurídico

17. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁶
18. En el presente asunto, el accionante alega vulneración a un derecho constitucional: la seguridad jurídica, en específico, la inobservancia de las sentencias 030-18-SEP-CC y 23-11-IS/19. En este punto se reitera que es de carga del accionante detallar cómo las referidas sentencias contienen reglas de precedente en sentido estricto aplicables a las circunstancias concretas y contornos específicos del caso, sin que se limite a enunciar criterios contenidos en jurisprudencia de forma abstracta y general. Es decir, el accionante debe especificar que el caso resuelto en aquellos pronunciamientos es análogo con el presente; identificar la regla de precedente que se debió aplicar al caso concreto en razón de la situación fáctica; y, explicar cómo los casos en cuestión comparten las mismas propiedades relevantes. El ejercicio de la argumentación jurisprudencial no debe ser abstracto, sino concreto; no basta alegar de forma general una sentencia; debiéndose en su lugar aportar una construcción argumentativa específica que permita reflejar la obligatoriedad de un precedente, considerando la analogía de propiedades relevantes y situaciones fácticas. Por lo que, tras un esfuerzo razonable, se planteará el siguiente problema jurídico:
- a) **¿Vulneró la Sala Provincial el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado las sentencias 30-18-SEP-CC y 23-11-IS/19?**
19. De la demanda, sobre todo, del párrafo 14 *ut supra*, se evidencia que el resto de cargos versan sobre el actuar de la Sala Provincial respecto de la falta de pronunciamiento sobre la controversia, en específico sobre su fundamentación, por lo que, esta Corte considera adecuado reconducir el resto de los cargos a la garantía de la motivación, en cuanto a su suficiencia, para su análisis.
20. Así, habiendo delimitado el cargo, se procede a concretar aquello en el siguiente problema jurídico:
- b) **¿La Sala Provincial, mediante sentencia de fecha 15 de junio de 2020, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, bajo el estándar de suficiencia, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE?**

5. Resolución del problema jurídico

⁶ CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

5.1 Primer problema jurídico: ¿Vulneró la Sala Provincial el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado las sentencias 30-18-SEP-CC y 23-11-IS/19?

21. El artículo 82 de la Constitución reconoce que el derecho a la seguridad jurídica se “fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
22. Al tratarse de la supuesta inobservancia de un precedente jurisprudencial constitucional, la Corte ha señalado que esto constituye en sí mismo una afectación a preceptos constitucionales susceptibles de ser examinados a la luz del derecho a la seguridad jurídica.⁷
23. Respecto a la inobservancia de las sentencias 030-18-SEP-CC y 23-11-IS/19, se debe verificar si se identifica la regla de precedente que se habría inobservado, así como si explica la forma en que resultaría aplicable al caso.⁸
24. Esta Corte, en lo específico a los precedentes jurisprudenciales, ha indicado que pueden ser (i) verticales, cuando provienen de una decisión judicial adoptada por un órgano jerárquicamente superior al de referencia; u, (ii) horizontales, cuando provienen de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia, los mismos que pueden ser precedentes horizontales hetero-vinculantes o precedentes horizontales auto-vinculantes, dependiendo de la relación de identidad que exista entre el órgano emisor del precedente y la autoridad judicial de referencia.⁹
25. En cuanto a las decisiones de la Corte Constitucional, los precedentes judiciales emanados de este tipo de decisiones son vinculantes, de conformidad con la Constitución (art. 436 núm. 1 y 6) y la LOGJCC (art. 2 núm. 3). La obligatoriedad se proyecta, horizontalmente, respecto de la propia Corte, y verticalmente, respecto de todas las demás autoridades jurisdiccionales. La vinculatoriedad de estos precedentes se funda, a su vez, en el derecho constitucional a la igualdad formal, que demanda tratar igual a casos con iguales propiedades relevantes, y en el derecho a la seguridad jurídica que exige dotar a las expectativas de las personas de una previsibilidad razonable respecto de las decisiones judiciales.

⁷ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

⁸ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42. Señaló que para que un argumento relacionado con la inobservancia de precedentes constitucionales, presentado en una acción extraordinaria de protección, sea considerado como claro deberá: [...] reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso [...]

⁹ CCE, sentencia 1035-12-EP/20, 22 de enero de 2020,

26. Con lo antedicho, este Organismo procederá a verificar, si existió o no inobservancia de precedente, analizando cada sentencia por separado.

- **Sentencia 030-18-SEP-CC**

27. En el presente caso, el accionante establece la inobservancia de la sentencia de la Corte Constitucional 030-18-SEP-CC por parte de los operadores de justicia.

28. Así, esta Corte ha señalado que esto puede constituir en sí mismo una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica.

29. No obstante, para determinar si se incumplió un precedente de este Organismo, corresponde evaluar dos elementos: **i)** que la decisión alegada como incumplida contenga un precedente en estricto sentido; y, **ii)** que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis por compartir las mismas propiedades relevantes.¹⁰

30. Al efecto, la sentencia 030-18-SEP-CC, de 24 de enero de 2018, en la página 37 señala:

Las autoridades públicas están vedadas de remover directamente a un servidor o servidora pública, que haya ingresado con nombramiento de carácter permanente, so pretexto de corregir el vicio de legalidad en el ingreso. En caso de existir tales vicios, la corrección deberá hacérsela por medio de la declaratoria de lesividad del acto administrativo en cuestión y la presentación de la correspondiente acción ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. El incumplimiento de esta regla, acarrea la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica [...].

31. Sobre el primer elemento, referente a si la sentencia 030-18-SEP-CC contiene un precedente en sentido estricto, lo indicado ha sido reconocido como una regla de precedente en la sentencia 900-19-EP/23.¹¹

¹⁰ CCE, sentencia 487-16-EP/22, 13 de abril de 2022, parr. 27.

¹¹ CCE, sentencia 900-19-EP/23, 12 de octubre de 2013, párr. 28 a 34:

[...] 28. Sobre el primer elemento, esto es, la existencia de un precedente en sentido escrito [...] es el producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver el caso concreto [...] no todo núcleo de una ratio decidendi constituye un precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente. Para que configure esta característica, se requiere que la regla cuya aplicación decide directamente el caso concreto haya sido elaborada interpretativamente por el decisor, y no meramente tomada del Derecho preexistente. 29. De la revisión de la sentencia 030-18-SEP-CC de 24 de enero de 2018, se observa que la misma tuvo origen en la acción extraordinaria de protección [...] en contra de la sentencia [...] en la cual resolvió el recurso de apelación interpuesto dentro de la acción de protección [...]. 30. En esta sentencia, respecto de los hechos de dicho caso, consta que [...] laboró durante 9 años como asistente de la secretaría general [...] el alcalde emitió el nombramiento N.º 30, mismo que rigió desde el 30 de enero de 2007. El alcalde y procurador síndico de la Alcaldía de Manta alegaron [...] recibió un nombramiento de manera irregular, sin que haya existido un concurso de méritos y oposición por parte de

32. Y en la sentencia 767-20-EP/24 en la que consta:

[...] se concluye que, en efecto dicho pronunciamiento atañe un núcleo de la ratio decidendi derivado del ejercicio interpretativo de la Corte Constitucional sin ser producto de una mera reproducción del ordenamiento jurídico preexistente que surge para resolver el problema jurídico del caso en concreto y resulta aplicable a casos análogos que compartan las mismas propiedades relevantes.¹²

33. En cuanto a las propiedades relevantes, la referida sentencia señala:

[...]La mencionada sentencia 900-19-EP/23, a continuación, en los párrafos 35 a 38 efectúa el análisis de los aspectos que conforman las *propiedades relevantes* del precedente 030-18-SEP-CC, que comparte los mismos supuestos fácticos del caso que originó la sentencia 223-18-SEP-CC. Al efecto, se mencionó que la regla jurisprudencial surge del otorgamiento de un nombramiento de forma directa sin un concurso de méritos y oposición, debiéndose iniciar la acción de lesividad para dejarlo sin efecto; contornos distintos a cuando se ha proseguido dicho concurso y ante irregularidades en el otorgamiento del nombramiento se sigue un sumario para cesar en funciones al servidor público, siendo el precedente aplicable para el primer supuesto, mas no al segundo, escenario en el que se encuadraba aquel caso, por lo que se concluyó que no compartía propiedades relevantes y no debía implementarse dicha regla.¹³

34. De lo señalado, se concluye en el presente caso que la sentencia 30-18-SEP-CC sí contiene un precedente en sentido estricto (elemento i). No obstante, esta Corte concluye que el precedente no era aplicable al caso in examine al no compartir propiedades relevantes, pues este versa sobre nombramientos definitivos y el

la institución [...] directamente el burgomaestre habría ordenado que se ingrese a nómina al accionante [...] Esta Corte concluye que el accionante gozaba de calidad de servidor público y por tanto se le debieron reconocer todos los derechos que se derivan de tal calidad. Dentro de los cuales destaca el derecho a gozar de estabilidad en su cargo, la que no podía ser cuestionada, sino por los canales regulares de revocatoria de actos sobre los que se ha determinado – siguiendo el procedimiento adecuado – la existencia de vicios legales [...] 31. Respecto de la situación del servidor público, la Corte adicionalmente razonó que [...] la cesación de funciones de un servidor o servidora pública por aplicación del literal h) del artículo 47 de la Ley Orgánica de Servicio Público no puede ser ejecutada directamente por la administración, ya que existe un nombramiento de carácter permanente [...] 33. En esta sentencia 030-18-SEP-CC [...] la Corte fijó la siguiente regla jurisprudencial aplicable a los casos posteriores, en los que se verifiquen patrones fácticos análogos: Las autoridades públicas están vedadas de remover directamente a un servidor o servidora pública, que haya ingresado con nombramiento de carácter permanente, so pretexto de corregir el vicio de legalidad en el ingreso. En caso de existir tales vicios, la corrección deberá hacérsela por medio de la declaratoria de lesividad del acto administrativo en cuestión y la presentación de la correspondiente acción ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. El incumplimiento de esta regla, acarrea la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica. [...] 34. Se observa entonces el cumplimiento del primer elemento [...] ya que producto interpretación del sistema jurídico preestablecido, la Corte planteó la regla jurisprudencial antes mencionada de 2018, al servidor público desvinculado se le otorgó un nombramiento de forma directa, sin que previamente se haya realizado un concurso de méritos y oposición [...].

¹² CCE, sentencia 767-20-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 34.

¹³ *Ibidem*, parr. 35.

accionante ostentaba un nombramiento provisional. En consecuencia, se incumple el elemento (ii).

35. Así, este Organismo no encuentra una inobservancia de la sentencia 030-18-SEP-CC y, en consecuencia, no existe una vulneración a la seguridad jurídica sobre dicho precedente.

- **Sentencia 23-11-IS/19**

36. Por otra parte, el accionante alega la inobservancia de la sentencia 23-11-IS/19, la cual resolvió, sobre un incumplimiento de medidas de reparación dictadas en un proceso de acción de protección, siendo lo relevante lo siguiente:

[...] 28. En cuanto a la tercera medida de reparación integral (emisión del nombramiento correspondiente), en la sentencia se indica en forma general que se debe otorgar el nombramiento correspondiente a la accionante, sin especificar a qué tipo de nombramiento se refiere.

29. Sobre este punto, el Ministerio de Educación informó a esta Corte Constitucional, que en cumplimiento de la sentencia [...] se ha emitido la Acción de Personal [...] pero la misma no se hace constar el tipo de nombramiento correspondiente.

30. Al respecto, es preciso señalar que [...] por mandato constitucional, el acceso a la carrera administrativa en el sector público, solo se puede dar mediante concurso público de méritos y oposición, en tal razón, la concesión del nombramiento definitivo no podría ordenarse en sentencia, por lo que, se descarta que el nombramiento dispuesto corresponda a un nombramiento de este tipo.

31. Dicho lo anterior, la sentencia establece que se reintegre a la accionante a las funciones que desempeñaba como Servidor Público de Apoyo 1, con la consiguiente estabilidad, por lo que se aprecia que la misma solo podría materializarse a través de un nombramiento provisional, que garantice la estabilidad de la accionante hasta la realización del respectivo concurso de méritos y oposición para cubrir la vacante, concurso en el que la accionante puede participar [...].¹⁴

37. Es importante señalar que, para que se pueda determinar si se inobservó o no una regla de precedente a ser observada, en primer lugar, se debe verificar si existe una. Así, debe haber un pronunciamiento, mismo que debe ser el núcleo de la *ratio decidendi*, el cual debe provenir del ejercicio interpretativo de esta Corte, sin que aquello sea la mera reproducción del ordenamiento jurídico preexistente; en tal virtud, debe ser un ejercicio interpretativo que permita resolver el problema jurídico del caso en concreto, y también resulte aplicable a casos análogos que compartan las mismas propiedades relevantes.

¹⁴ CCE, sentencia 23-11-IS/19, 11 de diciembre de 2019, párrs. 28 a 31.

38. Como se observa, la sentencia alegada versa sobre un incumplimiento de lo dictado en una decisión emitida dentro de una garantía jurisdiccional de acción de protección, proceso que involucró a determinadas partes procesales que expusieron sus posiciones y cuyas situaciones específicas resultaron en la emisión de una resolución que aceptó la pretensión del accionante, fallo que no fue examinado por este Organismo en cuanto a los derechos constitucionales (ya que no se trata de una acción extraordinaria de protección), sino que se limitó únicamente a verificar el cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas (al tratarse de una acción de incumplimiento), sin realizar ningún tipo de interpretación del ordenamiento jurídico.
39. En tal sentido, la sentencia analizada no contiene una regla jurisprudencial que supere los efectos *inter partes* de la decisión para alcanzar un efecto *erga omnes*, característica esencial de un precedente.¹⁵
40. Por lo tanto, este Organismo no evidencia que la sentencia 23-11-IS/19 contenga una regla de precedente en sentido estricto; **por lo que no puede alegarse una inobservancia contrario a lo señalado por el accionante en el caso bajo análisis; y, en consecuencia, desestima este cargo.**

5.2 Segundo problema jurídico: ¿La Sala Provincial, mediante sentencia de fecha 15 de junio de 2020, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, bajo el estándar de suficiencia, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE?

41. Respecto a la garantía de la motivación, la CRE prescribe:

¹⁵ CCE, sentencia 1367-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 33 y 34.

[...] 33. De manera que la finalidad de los precedentes jurisprudenciales consiste en fundar reglas de aplicación general que orienten la resolución de casos que compartan las mismas propiedades relevantes, garantizando así la certeza, previsibilidad y estabilidad en la interpretación y aplicación del derecho. Un ejemplo de lo anterior es justamente la sentencia 234-18-SEP-CC, la cual, por contener una regla de precedente no podía considerarse de aplicación *inter partes*, sino *erga omnes*.

34. Por otro lado, los efectos jurídicos de un fallo tampoco pueden ser considerados como un criterio definitivo para identificar un precedente ni para dirimir su vinculación con un caso en concreto. Si bien, todo precedente jurisprudencial tiene efectos *erga omnes*, no toda sentencia de efectos generales constituye *per se* un precedente jurisprudencial en sentido estricto. Por ejemplo, una sentencia que declara la inconstitucionalidad formal de una norma tiene efectos *erga omnes*, pero no por ello contiene automáticamente una regla de precedente. Para que esto ocurra, será necesario que en el fallo se establezcan criterios interpretativos que obliguen a las autoridades judiciales a seguir lo resuelto por la Corte Constitucional en casos similares y posteriores (lo que tradicionalmente se conoce como el principio de *stare decisis*) [...].

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:

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

42. Así, este Organismo ha señalado que el criterio rector de esta garantía versa sobre una argumentación jurídica suficiente, la cual se entiende como tal cuando cuenta con una estructura mínimamente completa.¹⁶
43. Dicha estructura mínimamente completa conlleva la obligación de: i) enunciar los hechos del caso; ii) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron [los juzgadores]; y, iii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.¹⁷
44. En tal virtud, este Organismo procederá a verificar si la sentencia impugnada cumple con los parámetros enunciados en el párrafo 45 *ut supra*.
45. Así la Sala Provincial señaló lo siguiente:

[...] los hechos probados, se tiene: 7.2.- Que el legitimado activo Diego Armando Moreno Jácome ha ingresado a prestar sus servicios lícitos y el 1 de julio de 2014 como asistente de rentas, renunciando a su cargo el 10 de febrero de 2015, por lo que ha laborado un período de 7 meses; 7.2.1.- Mediante contrato de servicio [sic] ocasionales ha ingresado nuevamente al GAD Municipal de La Maná como Asistente de la dirección Administrativa desde el 23 de febrero de 2015; y ha sido notificado con la terminación de su relación laboral de contratado por servicios ocasionales, el 27 de noviembre de 2015, señalándose que el contrato se fenecía el 31 de diciembre de 2015, habiendo laborado el lapso de 10 meses; 7.2.2.- El 26 de enero de 2016, ha celebrado un nuevo contrato de servicios ocasionales para cumplir el cargo de Proveedor; y ha sido notificado con la terminación de dichos servicios ocasionales el 5 de julio de 2016, haciéndole notar que el contrato terminará el 31 de julio de 2016, habiendo laborado el tiempo de 6 meses. 7.2.3.- Con fecha 20 de enero de 2017, se suscribe nuevamente un contrato de prestación de servicios ocasionales suscrito por el actor Diego Armando Moreno Jácome, con el entonces Alcalde del cantón La Maná, Juan Santo Villamar Cevallos para cumpla el cargo de Certificador, extendiéndole el nombramiento provisional el 23 de enero de 2017, que rige a partir del 04 de enero de 2017. Con fecha 16 de noviembre de 2018 mediante acción de personal No. 112-UATH-2018, el entonces alcalde de La Maná Juan Santo Villamar

¹⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 57.

¹⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 58 y 59.

Cevallos, ratifica el nombramiento a favor de Moreno Jácome. El 17 de mayo de 2019, el actual Alcalde Ing. Hipólito Carrera Benítez, mediante Memorándum Num. MEM-210-ALC- le notifica con la terminación del nombramiento provisional, emitiendo además la acción de personal No. 03-UATH-2019-FG, de fecha 22 de mayo de 2019. Habiendo laborado el tiempo de 16 meses. Es decir en total el legitimado activo ha laborado 3 años 9 meses [...]

46. Por otra parte, en la sentencia impugnada se señala que:

Cabe indicar que los Nombramientos Provisionales, son los que se otorgan para ocupar temporalmente los puestos determinados en la letra b) del artículo 17 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP); y no generan derecho de estabilidad a la o el servidor. El referido Art. 17 dispone las clases de nombramientos para el ejercicio de la función pública, y en la letra b) indica los diferentes nombramientos provisionales que pueden emitirse, si se presentan las siguientes circunstancias [...] Además faculta otorgar los nombramientos provisionales señalados en las letras b.1) y b.2) a favor de servidoras o servidores públicos de carrera que prestan servicios en la misma institución; o a personas que no tengan la calidad de servidores públicos de acuerdo con el Art. 18 del Reglamento de la LOSEP. Por otro lado, en relación a los requisitos del ingreso, en el Art. 5 del referido Reglamento constan las excepciones al cumplimiento, en el siguiente sentido: “Para ocupar un puesto en el servicio público de carácter provisional, de libre nombramiento y remoción; y, de período fijo, excluidos de la carrera del servicio público determinados en el artículo 17, letras b.1), b.2), b.3), b.4), c) y d); y, en las letras a), b) y h) del artículo 83 de la LOSEP, las personas no se someterán al proceso del concurso de méritos y oposición, ni al período de prueba. Los contratos de servicios ocasionales por su naturaleza, no se encuentran sujetos a concursos de méritos y oposición, por cuanto no ingresan a la carrera del servicio público, conforme lo determina el inciso cuarto del artículo 58 de la LOSEP”, lo cual de modo alguno le otorga estabilidad. [...]

47. Finalmente, la Sala, en voto de mayoría, añadió que:

[...] Es menester recalcar que la Disposición Transitoria Décima Primera en la LOSEP, protege a los servidores/as que han laborado de forma ininterrumpida por más de cuatro años en la misma entidad, situación que en la causa que nos ocupa tampoco ocurre, pues como se ha explicado el legitimado activo ha laborado para el GAD Municipal de La Maná desde el 01 de julio de 2014 al 10 de febrero de 2015, fecha en la que ha presentado una renuncia, teniendo un período laboral, como se dijo en líneas anteriores de siete meses; Como asistente De la Dirección administrativa laboró 10 meses del 11 de febrero de 2015 al 31 de diciembre de 2015; de proveedor laboró 6 meses de 04 de enero de 2016 hasta el 31 de julio de 2016; y, con nombramiento provisional de enero de 2017 hasta el 21 de mayo de 2019, prestó sus servicios por 16 meses, sumado lo cual ha laborado 3 años 9 meses; siendo inadecuada la reclamación en la acción de protección presentada; lo que es concordante con lo establecido en el Art. 228 de la Constitución [...]

[...] De ahí que, cesar de sus funciones a quien ha laborado por períodos y no ha cumplido cuatro años consecutivos como imperativamente dispone el Art. 12 reformado de la LOSEP, y que haya ingresado al servicio público sin un concurso de méritos y oposición del cargo que venía desempeñando no es violentar el derecho a la seguridad jurídica; pues se insiste que dicho nombramiento provisional de acuerdo a los artículos invocados de la

LOSEP, no le dan el derecho a la estabilidad. Consecuentemente el Alcalde del GAD Municipal de La Maná, en base a las atribuciones [...] ha NOTIFICADO la terminación del nombramiento provisional al señor Ing. Diego Armando Moreno Jácome en el cargo de CERTIFICADOR DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD de la Maná [...]

48. Así, concluyó que:

De lo analizado se evidencia que no se han violado derechos constitucionales del legitimado activo para que sea procedente la acción de protección. Lo que se impugna en definitiva es el acto administrativo por el cual en base a la potestad legal que le confiere al Alcalde declara la terminación del nombramiento provisional, reiterando que es una facultad de la autoridad nominadora dar por terminado el nombramiento provisional cuando el accionante no ha ingresado al cargo bajo un concurso de méritos y oposición y/o a [sic] permanecido en dicho cargo por un tiempo mayor a los cuatro años y más aún en el caso sub judice su permanencia ha sido de forma interrumpida por períodos; esta decisión unilateral precisamente configura el acto de carácter administrativo [...]

49. Acorde a lo citado, respecto del parámetro (i) se evidencia que la Sala Provincial enunció los hechos, tomando en cuenta lo probado, señalando que el accionante habría ocupado diversos cargos, por distintos tiempos, sin llegar, a su criterio, a juntar 4 años. Por ende, se cumple con la enunciación fáctica.

50. A continuación, sobre el parámetro (ii) toma como base la LOSEP, sus artículos 12, 17, 58, 63, 85 y la Disposición Transitoria Décima Primera, y aborda la clase de nombramientos y las facultades de la autoridad nominadora sobre el personal regido bajo dicha normativa.

51. En tal sentido, cumple con la enunciación normativa.

52. Finalmente, en cuanto al parámetro (iii), la Sala Provincial explica la pertinencia de la aplicación normativa a los enunciados fácticos, haciendo el siguiente razonamiento:

- a. Tiempo de labor del accionante: 3 años 9 meses.
- b. Tiempo que debía laborar para – a su criterio- tener estabilidad: 4 años consecutivos, según la Disposición Transitoria Décima Primera de la LOSEP.
- c. Conclusión: no existe vulneración de derechos constitucionales. Por ende, es un asunto de mera legalidad la impugnación de ese acto administrativo.

53. Como se observa, la Sala Provincial, en su análisis, consideró que, al no haber transcurrido los 4 años consecutivos de labor por parte del accionante, no existía ningún derecho constitucional vulnerado y, en consecuencia, se trataba de un asunto de mera legalidad que debía ser impugnada en otra sede.

54. En consecuencia, la sentencia impugnada sí cumple con el criterio de suficiencia de motivación, pues contiene una fundamentación fáctica y normativa, y se explica la pertinencia de las normas a los hechos del caso en concreto. Por lo tanto, esta Corte verifica que la Sala Provincial cumplió con la fundamentación suficiente en su sentencia.
55. Finalmente, esta Corte estima necesario expresar que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales.¹⁸ 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.

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección 932-20-EP.
2. Se dispone la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 28.

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

93220EP-6f54f



Caso Nro. 932-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2044-20-EP/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

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

CASO 2044-20-EP

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

SENTENCIA 2044-20-EP/24

Resumen: La Corte acepta una acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de 19 de octubre de 2020, emitido por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (CNJ), que declaró el abandono del recurso de casación interpuesto en el marco de un proceso contencioso tributario por no haber comparecido a la audiencia. La Corte considera que la Sala de la CNJ violó el derecho a la defensa y la tutela judicial efectiva, pues no debió trasladar a la parte procesal la responsabilidad de coordinar el link de acceso a la realización de la audiencia telemática.

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de noviembre de 2020, Karla Elizabeth Sánchez Vélez, en calidad de procuradora judicial de la Dirección Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“**SENAE o entidad accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de 19 de octubre de 2020, emitido por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”). La acción extraordinaria de protección fue signada con el número 2044-20-EP, cuyos antecedentes procesales se narran a continuación.¹
2. El 1 de febrero de 2018, Carolina de Oliveira Kuorroski representante legal de Kimberly Clark Ecuador S.A. presentó una demanda de impugnación en contra de la resolución

¹ El 04 de marzo de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformado por el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, y las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la causa signada con el número 2044-20-EP. El 10 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados los nuevos jueces y jueza: Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz y Alejandra Cárdenas Reyes. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien, mediante providencia de 13 de mayo de 2024, avocó conocimiento de la causa y dispuso que la autoridad judicial accionada remita el informe de descargo correspondiente. En el auto de admisión se solicitó el informe de descargo a las autoridades accionadas.

número SENAE-DDG-2017-1013-RE.² El 5 de octubre de 2018, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas declaró con lugar la demanda, y la invalidez de la resolución impugnada.

3. El 23 de octubre de 2018, el SENAE presentó recurso de casación fundamentado en las causales segunda y quinta del artículo 268 del “**COGEP**”. El 08 de febrero de 2019, el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia admitió el recurso de casación únicamente al amparo del caso dos del artículo 268 del “**COGEP**”.
4. El 7 de octubre de 2020, la Sala Nacional convocó a audiencia a las partes procesales para el 15 de octubre de 2020, a las 11h00. El 15 de octubre de 2020, a las 11h09, la Sala Nacional declaró el abandono del recurso de casación interpuesto por SENAE.³
5. El 15 de octubre, a las 14h43, el SENAE, a través de su procuradora fiscal señaló que le fue imposible conectarse a la audiencia, por cuanto en la convocatoria no se estableció de manera clara a qué plataforma debía conectarse, tampoco se otorgó el número de identificación de la reunión, ni se entregó la clave. Refirió que ante la imposibilidad de conectarse llamó a los números de celular contenidos en la convocatoria, sin obtener respuesta.⁴ El SENAE indicó que en ese momento se incrementaron en el país los casos de COVID 19 y que existieron rebotes de la enfermedad, lo que imposibilitó la asistencia de forma presencial a la CNJ. Por lo tanto, la entidad accionante solicitó que se declare la nulidad de la declaración de abandono y que se fije una nueva fecha y hora y un único medio para que se realice la audiencia.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); en

² Esta resolución se emitió el 06 de noviembre de 2017 por el director distrital de Guayaquil del SENAE, en la cual se declaró sin lugar el reclamo administrativo 359-2017. La cuantía de la demanda se fijó en USD 30.819,10. El proceso de origen se signó con el número 09501-2018-00096.

³ La Sala Nacional declaró el abandono en atención al artículo 86 del COGEP, que contiene la obligación de las partes de comparecer personalmente a las audiencias, y artículo 87 del mismo cuerpo legal, que dispone el abandono cuando la parte recurrente no comparece a la audiencia. Este auto se notificó a las partes el 19 de octubre de 2020.

⁴ El SENAE indicó que intentó comunicarse con varios funcionarios, sin obtener respuesta, y luego llamó al funcionario Pablo Tito, persona que les ayudaba con problemas de conexión, quien les informó que ya se había declarado el abandono.

concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Argumentos de las partes

a) Fundamentos y pretensión de la entidad accionante

7. La entidad accionante pretende que la Corte admita a trámite la acción extraordinaria de protección, declare la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (75 CRE) y del debido proceso en lo atinente al derecho a la defensa, a la motivación y el derecho a recurrir (76 numeral 7, literales a, b, c, h, k, l y m), seguridad jurídica (82 CRE), y principio del artículo 169 de la CRE. El SENAE expresamente impugnó el auto que declaró el abandono del recurso de casación. Además, como medida de reparación solicita que se deje sin efecto el auto de abandono y se disponga que otro tribunal de la Sala Nacional analice el recurso de casación y dicte la sentencia que corresponda.
8. La entidad accionante, dentro del contexto del COVID-19, sostiene que no podía presentarse a una audiencia virtual en la que no se le otorgó la información necesaria para conectarse a la misma. La vulneración del derecho a la defensa se basa en que la Sala omitió proveer información de la plataforma, el número de identificación de la reunión y código de ingreso a la audiencia. Además, la entidad accionante reclama que la judicatura impugnada no dio respuesta de esta conducta. Así, sin la presencia de la entidad accionante declaró el abandono de la causa.
9. En ese sentido, precisa que en la providencia en donde se fijó la fecha para realizar la audiencia pública se indicó que esa diligencia se realizará por una de las plataformas sea polycom o zoom. No se estableció en forma clara en qué plataforma se iba a realizar la diligencia. Al respecto indica que se le informó del siguiente link: <https://vdcshalas.funcionjudicial.gob.ec>, pero no se fijó ningún número de identificación de la reunión, ni entregó una clave para la conexión a la audiencia. Frente a los inconvenientes señalados, la entidad accionante señala que a partir de las 10h30 llamó a funcionarios de la Sala Corte Nacional sin obtener respuesta, y a las 11h10 ya los jueces habían declarado el abandono. Por lo cual, alega la vulneración al derecho a la defensa y debido proceso.

b) Informe por parte de la autoridad accionada: Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia

10. Los jueces nacionales realizaron un recuento de las principales actuaciones procesales dentro del juicio de impugnación. En lo atinente a la audiencia de casación señalaron que dicha diligencia fue convocada con la debida antelación, esto es con 7 días de anticipación, para verificar la existencia o no de inconvenientes.
11. Además, los jueces indicaron que la contraparte si estaba conectada en esa diligencia, por lo tanto dedujeron “que la aplicación así como las conexiones, signados por los técnicos de la Corte Nacional fueron correctos”, y precisaron que el SENAE no compareció. Y, en aplicación del artículo 87.1 del Código Orgánico General de Procesos, la Sala Nacional declaró el abandono.⁵

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico

12. En el caso la entidad accionante alegó la vulneración del derecho al debido proceso en lo atinente a la motivación y el derecho a recurrir (76 numeral 7, literales b, c, h, k, l y m), de la seguridad jurídica, y el principio contenido en el artículo 169 de la CRE, sin embargo, estos derechos fueron solamente enunciados sin contar con carga argumentativa alguna. Por lo tanto, esta Magistratura Constitucional no cuenta con elementos para analizar estas alegaciones.
13. La entidad accionante dirige sus argumentos en reclamar la trasgresión del derecho al debido proceso en lo atinente a no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa y a la tutela judicial efectiva en el derecho de acción, debido a la imposibilidad de conectarse a la audiencia de sustentación del recurso de casación. Por su parte, la Sala Nacional considera que la entidad accionante fue convocada a la audiencia de forma oportuna y no existieron problemas de conexión. Asegura la Sala que la contraparte sí estuvo conectada en la audiencia. En ese sentido, para atender los cargos y descargos propuestos, la Corte analizará el siguiente problema jurídico:

4.1.¿La Sala Nacional vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en lo referente al acceso a la justicia y el derecho a la defensa porque declaró el abandono del recurso de casación sin haber otorgado la información necesaria para que la entidad accionante se conecte a la audiencia llevada a cabo por medios virtuales?

⁵ Conforme consta en el informe de descargo presentado el 24 de marzo de 2021. El 20 de mayo de 2024 la CNJ presentó un oficio en donde señaló que ya presentó el informe de descargo solicitado por la Sala de Admisión.

14. En este apartado, la Corte verificará que el auto impugnado vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, en el componente acceso a la justicia (75 CRE) y el derecho a la defensa (76.7.a CRE), por cuanto la Sala no indicó a las partes procesales los detalles de conexión en la providencia de convocatoria de la audiencia y trasladó la carga de organizar y coordinar la audiencia telemática con la Unidad de Tecnología de la Información de la Corte Nacional de Justicia a las partes procesales, en el contexto de la pandemia de la Covid 19. En consecuencia, los jueces no aseguraron la presencia de las partes en la audiencia telemática, al no proveerles el link, lo cual provocó que la entidad accionante no haya podido conectarse a la misma, teniendo como consecuencia la declaratoria de abandono de la causa.
15. El derecho al debido proceso en la garantía de defensa, previsto en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución, reconoce, entre otras disposiciones, que “[n]adie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”

A su vez, la Corte Constitucional ha determinado que “[e]l derecho a la defensa supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchado [sic] (en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas, e interponer recursos dentro de plazos o términos)”.⁶

16. Así, el derecho al debido proceso en la garantía de defensa consiste en la posibilidad de que las partes procesales tengan la oportunidad de presentar las situaciones de hecho y de derecho que, a su juicio, respaldan sus pretensiones de manera que, a su vez, se garanticen los principios de igualdad y de contradicción.⁷ Por lo tanto, la garantía de defensa impone a las autoridades judiciales el deber de no excluir a los sujetos procesales indebidamente del proceso.⁸
17. Por otra parte, el artículo 75 de la Constitución reconoce el derecho constitucional que tiene toda persona “a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión”. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corte ha determinado de forma consistente que la tutela judicial efectiva se concreta en tres elementos: (i) al acceso a la administración de justicia; (ii) a un debido proceso judicial; y, (iii) a la ejecutoriedad de la decisión.⁹

⁶ CCE, sentencia 2198-13-EP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 32.

⁷ CCE, sentencia 1084-14-EP/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 25.

⁸ CCE, sentencia 987-15-EP/20 de 18 de noviembre de 2020, párr. 37

⁹ CCE, sentencia 889-20-JP/21 (Derecho al montepío, a la tutela judicial efectiva y juicio de coactiva), 10 de marzo de 2021, párr. 110.

- 18.** El derecho al acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho a la acción y a tener respuesta a la pretensión. Se viola este derecho cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso).¹⁰
- 19.** En la presente causa la entidad accionante alega que no pudo conectarse a la audiencia para sustentar su recurso de casación debido a las siguientes dificultades: i) falta de claridad de la providencia, por cuanto la Sala Nacional no indicó a qué plataforma debía conectarse la entidad si polycom o zoom, ii) no se indicó clave ni usuario para poderse conectar, iii) no contó con soporte tecnológico, por cuanto no pudo comunicarse con los técnicos y se declaró el abandono del recurso de casación y iv) la Sala Nacional no atendió su pedido de nulidad de abandono.
- 20.** Al efecto, la Corte reconoce que los medios digitales son idóneos para el desarrollo y protección de los derechos del debido proceso y principio de igualdad de armas, por lo que se constituyen en herramientas que se han desarrollado con el criterio de adecuación constitucional, sobre todo cuando sirven para no paralizar el sistema de justicia como ocurrió durante la pandemia COVID-19, así como, para eliminar barreras de accesibilidad al sistema de justicia. Si bien las herramientas son necesarias para lograr la consecución de fines constitucionales, también deben ser utilizadas de forma adecuada a fin de que no se conviertan en un pretexto para impedir el ejercicio de derechos, como podría ocurrir en el presente caso de constatarse que existía el medio digital pero no la información necesaria para que las partes puedan unirse a la audiencia.
- 21.** En el caso concreto, la Corte considera necesario identificar si el auto impugnado de alguna manera impidió o dificultó el ejercicio del derecho a la tutela judicial en el componente de acceso y el derecho a la defensa, imponiendo barreras irrazonables para que el SENA se comparezca a audiencia. Con este marco, se observa que la Sala de la CNJ, en providencia de 7 de octubre de 2020, convocó a las partes a la audiencia, que tendría lugar el 15 de octubre de 2020, a las 11h00. Además, indicó que dicha diligencia se realizará por medios telemáticos a través de la plataforma polycom o zoom.

¹⁰ Ibidem, párr. 113.

22. La Sala ordenó a las partes coordinar de manera anticipada con la Unidad de Tecnologías de la Información de la Corte Nacional. Esto, debido a la saturación del uso de dichas plataformas. Así, dispuso que si la plataforma a utilizarse es polycom las partes deberán conectarse a través del enlace <https://vdcsalas.funcionjudicial.gob.ec>. En cambio, si la audiencia se va a realizar por zoom las partes procesales recibirán el número de identificación de la reunión y el password a la sala virtual.

23. Más adelante, en la providencia se dispuso lo siguiente:

Es obligación de las partes procesales tomar contacto con funcionarios de la Unidad Administrativa y de Talento Humano y de la Unidad de Tecnologías de la Información de la Corte Nacional de Justicia, quienes posterior al contacto que realicen las partes procesales, se comunicarán entre sí para coordinar su comunicación oportunamente. Para este efecto se dispone obligatoriamente además que las partes procesales se dirijan al correo electrónico uath.cnj@cortenacional.gob.ec o a los números de teléfono 0984920867/0997895726/099976554, pertenecientes a la Unidad Administrativa y de Talento Humano de la Corte Nacional de Justicia, y que constan en el Protocolo de audiencias virtuales en la CNJ de 18 de mayo de 2020.

24. Según la providencia detallada, la Sala Nacional ordenó que las partes procesales coordinen con los funcionarios de la Unidad de Tecnologías de la CNJ, para establecer qué plataforma se utilizará para la audiencia y la entrega de las claves. Esta gestión previa era responsabilidad de cada una de las partes.¹¹ Frente a ello, esta Corte advierte que la administración de justicia es un servicio público que debe ser prestado de conformidad con los principios establecidos en la Constitución y la ley.¹² Por tanto, el juez es el encargado de la organización y desarrollo de todas las diligencias dentro de un proceso judicial.

25. En ese sentido, si el juez es el director del proceso tiene la obligación de establecer de manera clara los detalles y condiciones requeridas para que las partes puedan comparecer a la audiencia. En el caso específico, la CNJ debió establecer los medios idóneos para la

¹¹ En el Protocolo para la realización de audiencias telemáticas de la Corte Nacional de Justicia, en el numeral 8 entre los Lineamientos técnicos para la realización de la audiencia telemática se ordenó lo siguiente: La Unidad Administrativa y de Talento Humano, de conformidad con el Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos de la institución, tiene el deber de coordinar las audiencias de la Corte Nacional de Justicia a través del equipo que conforma la jefatura a fin de lograr su efectiva realización. Los servidores/as de la Unidad Administrativa y de Talento Humano serán los encargados de vigilar el cumplimiento y fortalecer el manejo adecuado de los salones virtuales de audiencias, coordinar con la Unidad de Tecnologías de la Información y Comunicación la asistencia técnica y operativa a las y los juzgadores, partes procesales, defensa técnica, y más intervinientes para la efectiva realización de las audiencias.

¹² Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 15.

realización de la audiencia. En otras palabras, era necesario informar cuál será la plataforma en la que tendría lugar la audiencia de casación, el número de identificación de la reunión y la clave de la audiencia y no trasladar dicha responsabilidad a las partes.

26. Los jueces de la Sala, en el auto de 7 de octubre de 2020, ordenaron a las partes procesales que coordinen con la Unidad de Tecnología para determinar la plataforma a utilizarse en la audiencia, lo cual estaba sujeto a las condiciones de disponibilidad de esos medios, circunstancia que solo depende de los operadores de justicia, el número de diligencias previstas para esa hora y capacidad de tales plataformas.
27. El 15 de octubre de 2020, la Sala declaró el abandono del recurso, con la única justificación de haber verificado la asistencia de la otra parte procesal a dicha diligencia, pero sin verificar que el SENAЕ haya sido notificado con los detalles de la audiencia: clave, número de identificación de la reunión, enlace de la plataforma. En el proceso no consta ninguna providencia que contenga los detalles y condiciones para conectarse a la audiencia. Tampoco existe en el proceso un auto que atienda y responda el pedido del SENAЕ de declarar la nulidad del auto de abandono y señalar una nueva fecha para la realización de la audiencia.
28. Es necesario considerar, que la audiencia estuvo prevista para el 15 de octubre de 2020, dentro del contexto de la emergencia sanitaria por la Covid 19, en donde aún existía un elevado número de contagios, limitaciones a la movilidad, y en algunas instituciones se suspendió la jornada presencial, por tanto las partes solamente podían comparecer a las audiencias de manera telemática. En ese contexto, convocar a una audiencia sin otorgar los detalles para la conexión, y establecer como una obligación de las partes tomar contacto con los funcionarios de la Unidad Administrativa y de Talento Humano y de la Unidad de Tecnologías de la Información a fin de obtener los detalles de conexión se constituyó en una barrera irrazonable que impidió la comparecencia del SENAЕ.
29. El SENAЕ reclama que no pudo comunicarse con personal de la Unidad de Tecnologías para conseguir los detalles de conexión. Por otra parte, se indica que el procurador judicial de la Compañía Kimberly Clark sí estuvo conectado telemáticamente. En el proceso no consta ninguna providencia, correo, o comunicación en donde consten los detalles de conexión. Esta Corte advierte que la comparecencia de la empresa a la audiencia no implica que no haya existido una barrera irrazonable de parte de la CNJ al delegar la coordinación de la audiencia a una unidad administrativa, deslindándose de su responsabilidad como director del proceso.

30. En el presente caso, por las limitaciones ocasionadas por la emergencia sanitaria de la Covid 19 solamente estaba prevista la comparecencia telemática, y la Sala Nacional debió establecer desde la convocatoria, o en una providencia previa a la audiencia todos los detalles de conexión, para facilitar la comparecencia de las partes. Así mismo, si una de las partes ya coordinó con las unidades competentes dichos detalles, estos deberían ser notificados a todas partes procesales y constar en el proceso.
31. En atención a lo expuesto, esta Magistratura verifica que la Sala trasladó a las partes procesales la carga y responsabilidad de organizar la audiencia de sustentación de casación. Lo que sin duda constituyó una barrera que impidió la comparecencia de la entidad accionante a la audiencia, al tener que organizar una audiencia, cuyos detalles y pormenores son de exclusiva responsabilidad de la Sala. Más aún cuando, todas las condiciones tecnológicas están bajo la responsabilidad de la Unidad de Tecnología de la Corte Nacional de Justicia, que es un organismo auxiliar de la Sala.
32. Además, el SENAÉ, al no contar con clave, número de identificación de la reunión, enlace de la plataforma no pudo conectarse a la audiencia, y estuvo impedido de sustentar el recurso de casación. Es decir, no pudo ejercer su derecho a la defensa, y el recurso fue declarado abandonado.
33. Por lo tanto, se declara la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia, en relación con el derecho a la defensa de la entidad accionante.

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. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República, y del derecho a la defensa, contemplado en el artículo 76 numeral 7, en su literal a), respectivamente de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección **2044-20-EP**.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:

- a. Dejar sin efecto el auto de 19 de octubre de 2020 dictado por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del caso No. 09501-2018-00096.
 - b. Que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, convoque a las partes procesales a audiencia y resuelva en sentencia el recurso de casación.
4. 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 Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de julio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

204420EP-6f35d



Caso Nro. 2044-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1911-21-EP/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 1911-21-EP

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

SENTENCIA 1911-21-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en contra de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Guayas, que expidió la sentencia de 29 de enero de 2021, al no constatar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE).

1. Antecedentes procesales

1. El 29 de septiembre de 2020, José Jouvín Vernaza, representante de la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer Matriz Guayaquil (“**SOLCA**”), presentó una acción de protección en contra del director provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y la Procuraduría General del Estado.¹ En su demanda, argumentó la vulneración de los derechos constitucionales de los pacientes derivados a SOLCA como consecuencia de la falta de pago del IESS.
2. El 21 de octubre de 2020, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), aceptó la acción de protección y ordenó medidas de reparación.² El IESS interpuso un recurso de apelación.

¹ Proceso número 09359-2020-03583. SOLCA, como institución de derecho privado, señaló que había estado actuando como prestador externo del IESS durante varios años, y que, a la fecha de la presentación de la acción de protección, el IESS adeudaba a la referida institución USD 3'752.758,26 por los servicios prestados a varios pacientes derivados. Asimismo, expuso que el valor adeudado corresponde a la entrega de medicamentos que no constataban en el Cuadro Nacional Básico de Medicamentos, pero eran necesarios para el tratamiento adecuado para los pacientes con cáncer. SOLCA arguyó que esta falta de pago ponía en riesgo la sostenibilidad en la prestación de su servicio y, en consecuencia, el derecho a la salud de sus pacientes. SOLCA señaló que el 8 de julio de 2013 se publicó el instructivo para autorizar la adquisición de medicamentos emito por el Ministerio de Salud Pública, que a su criterio no le era aplicable por ser de derecho privado. Para SOLCA “no es médicamente coherente ni clínicamente conveniente para pacientes con cáncer, que un tratamiento (de varios ciclos) que se empieza, luego mute [o] cambie [...] por la restricción regulatoria infraconstitucional que impide, también a los prestadores privados de salud suministrar o recetar fármacos fuera de los medicamentos constantes en el Cuadro Básico”. Por lo tanto, determinó que se han vulnerado los derechos al acceso oportuno a medicamentos de calidad, seguros y eficaces; a ejercer actividades económicas; a la salud; a la seguridad social; y, a la seguridad jurídica.

² La Unidad Judicial citó la sentencia 679-18-JP/20 y acumulados. Luego, definió que la salud “es uno de los derechos primordiales que garantiza la nueva constitución (sic)”. A su vez, señaló que “la falta de tratamiento médico oportuno para dichas enfermedades catastróficas pone en riesgo la vida de los

3. El 29 de enero de 2021, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“Sala”), mediante voto de mayoría, rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.³ SOLCA interpuso un recurso horizontal de aclaración.
4. El 2 de marzo de 2021, la Sala aceptó el recurso horizontal de aclaración.⁴
5. El 22 de abril de 2021, Ricardo Ron Vélez, director provincial del IESS Guayas (“entidad accionante”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 21 de octubre de 2020 emitida por la Unidad Judicial y de 29 de enero de 2021 emitida por la Sala.
6. El 9 de septiembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.⁵
7. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 8 de enero de 2024 y solicitó informes a la Unidad Judicial y a la Sala.
8. El 9 de febrero de 2024, la Sala presentó su informe. La Unidad Judicial no presentó su informe, a pesar de estar debidamente notificada.⁶

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la

recurrentes”, además, enunció aspectos relacionados con el cáncer. La Unidad Judicial ordenó que se siga proporcionando la medicina adecuada, pertinente y necesaria para el tratamiento de los pacientes afectados de cáncer. Además, la Unidad Judicial ordenó que en el término de diez días se procede con el pago de los valores pendientes por parte del IESS a SOLCA que ascienden a la suma de USD. 3’752.758,26.

³ La Sala indicó que, “SOLCA es una entidad privada sin fines de lucro, prestadora de salud, que tiene la obligación de brindar la atención personalizada e integral a pacientes con cáncer y darles la medicación adecuada que está fuera del Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos, emitidos en los decretos ministeriales, bajo ninguna circunstancia puede haber restricción de medicamentos y ningún acuerdo o resolución ministerial puede emitirse fuera del contexto de la normativa constitucional e internacional”.

⁴ La Sala consideró que existió un *lapsus calami* en la sentencia emitida por haber omitido la palabra “no”, motivo por el que debe leerse esta frase conforme lo siguiente: “Por todas estas consideraciones y por cuanto se reitera, las pretensiones de la parte accionante **no** resultan ajenas a los efectos de la acción de protección [...]”.

⁵ Sala de Admisión conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez. En sesión ordinaria de 29 de septiembre de 2021, el Pleno de este Organismo aprobó dar el tratamiento prioritario del caso 1911-21-EP.

⁶ El 15 de febrero de 2024, SOLCA ingresó un escrito, en el cual informó que los USD 3.752.758,26 ya fueron pagados por el IESS, y solicitó que desestime la acción extraordinaria de protección.

Constitución y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

10. En su demanda, la entidad accionante alega que las sentencias emitidas por la Unidad Judicial y por la Sala han vulnerado sus derechos al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE) y de la motivación (art. 76.7.1 CRE).

Sobre la sentencia emitida por la Unidad Judicial

11. Para sustentar sus pretensiones en contra de la sentencia de primera instancia de 21 de octubre de 2020, la entidad accionante sostiene que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** porque:
- 11.1. La Unidad Judicial no actuó con imparcialidad, ya que aceptó la suspensión de la audiencia con la finalidad de presentar pruebas respecto a la objeción de no pago a SOLCA. Pese a ello, el juez de instancia reinstaló después la audiencia y dio “lectura a la sentencia que ya tenía preparada previamente, sin siquiera tomarse un tiempo de revisar los documentos presentados”.⁷
- 11.2. La sentencia impugnada señaló que no habría “lugar a reparación integral, por no reclamo ni prueba al respecto”; sin embargo, se ordenó el pago de USD 3’752.758,26 por los supuestos servicios prestados a los pacientes derivados a SOLCA, y que se continúe proporcionando medicina a los pacientes afectados. Los jueces de la Sala han desnaturalizado la acción de protección “tornando la garantía jurisdiccional en proceso para reclamar pagos”.
- 11.3. La entidad accionante expresa que la forma en que la sentencia impugnada se encuentra detallada “llevaría a que el IESS deba seguir pagando todos los medicamentos que prescriba SOLCA incluso sin que siga los procedimientos que el órgano rector de la salud dicte”.⁸

⁷ Demanda de acción extraordinaria de protección, caso 09359-2020-03583, foja 53 vuelta.

⁸ Demanda de acción extraordinaria de protección, caso 09359-2020-03583, foja 54 vuelta.

Sobre la sentencia emitida por la Sala Provincial

12. Para sustentar sus pretensiones en contra de la sentencia de segunda instancia de 29 de enero de 2021, la entidad accionante sostiene que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** porque:

12.1. La sentencia estaría “inmotivada”, ya que no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se aplica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Por ello, acusa que la sentencia impugnada determina la existencia de vulneración de derechos constitucionales, “cuando en realidad no se dan razones suficientes para ello”. Además, señala que la sentencia carece de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.⁹

12.2. La Sala no toma en cuenta los parámetros dictados en la sentencia 679-18-JP/20, dado que no se analiza que el pago exigido por SOLCA fue objetado por “tratarse de medicamentos fuera del CNBM [Cuadro Nacional Básico de Medicamentos]”, y por prescribir marcas comerciales o “sin que estén prescritos por el médico tratante o sin pasar por un actual comité”.¹⁰

13. Pese a que la entidad accionante acusa la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, no presenta ningún argumento al respecto.

14. En virtud de lo expuesto, la entidad accionante solicita que este Organismo revoque la sentencia de apelación de 29 de enero de 2021 y, en consecuencia, ordene que otra Sala de la Corte Provincial se pronuncie sobre su recurso de apelación.

3.2. Argumentos de la Sala

15. La Sala, en su informe de descargo, enunció la sentencia 679-18-JP/20 emitida por este Organismo, así como jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”)¹¹ y artículos de la Constitución que contienen los derechos a la salud y seguridad social. Luego, la Sala señaló que las pruebas de descargo de la entidad accionante no eran pertinentes. Finalmente, la Sala argumentó que no se trata de un asunto de pago de facturas, sino que se encontraba “en riesgo una población de

⁹ Demanda de acción extraordinaria de protección, caso 09359-2020-03583, foja 53 vuelta.

¹⁰ Demanda de acción extraordinaria de protección, caso 09359-2020-03583, foja 55.

¹¹ Corte IDH, *Caso Poblete Vilches Vs. Chile*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de marzo de 2018, Serie C No. 349.

asegurados y jubilados que necesitan medicina especializada para luchar contra el cáncer”.

16. En definitiva, la Sala señala que su decisión se encuentra debidamente motivada, porque aplicó normas claras y vigentes a la época para rechazar la apelación. Por ello, consideró que la omisión de la entidad accionante “surge de la actitud insostenible, negligente e irresponsable del IESS, al no cumplir con su deber que es satisfacer por los servicios, atenciones y cuidados [...] a sus pacientes derivados que por su naturaleza merecían una atención integral”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.¹² Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹³
18. En relación el cargo sintetizado en el párrafo 11.1 *supra*, esta Corte verifica que la entidad accionante alega la vulneración de su derecho, por cuanto la Unidad Judicial, al sustanciar la acción de protección, ordenó la suspensión de la audiencia y, al reinstalarla nuevamente dio lectura a una sentencia que ya tenía preparada previamente. Sin embargo, este Organismo considera que este cargo carece de una justificación jurídica. Por tanto, esta Corte se abstiene de formular un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable.¹⁴
19. Sobre el cargo detallado en el párrafo 11.2 *supra*, este Organismo constata que la entidad accionante alega la vulneración de su derecho al considerar que la Unidad Judicial ordenó el pago de valores adeudados y que se continúe proporcionando medicina a los pacientes afectados. Al respecto, la Corte observa que el argumento se relaciona con la inconformidad de las medidas de reparación. Además, este Organismo ya ha señalado que no le corresponde examinar la corrección de las medidas de reparación integral ordenadas al conocer una acción de protección,¹⁵ a

¹² CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹³ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 28. La Corte estableció que: la tesis es la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró; la base fáctica es el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración; y, la justificación jurídica es una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

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

¹⁵ CCE, sentencia 1740-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 73.

menos que se traten de medidas manifiestamente arbitrarias o que desnaturalicen la garantía.¹⁶ En tal virtud, no corresponde formular un problema jurídico respecto de este cargo.

20. En relación al cargo contenido en el párrafo 11.3 *supra*, esta Corte anota que la entidad accionante centra su alegación en la inconformidad con la decisión de primera instancia, en lo principal, muestra su desacuerdo con los posibles efectos de la decisión impugnada. Por ende, no es posible formular un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable.¹⁷
21. Sobre el cargo sintetizado en el párrafo 12.1 *supra*, este Organismo observa que la entidad accionante alega que la sentencia de segunda instancia carece de motivación, puesto que no presenta razones suficientes para declarar la vulneración de derechos. Además, la Corte anota que la entidad accionante señala que la decisión impugnada no cumple el anterior test de motivación -razonabilidad, lógica y comprensibilidad- del que esta Corte se alejó expresamente. Por ende, este Organismo, haciendo un esfuerzo razonable, considera preciso abordar este cargo a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE), de conformidad con el criterio rector de la motivación.¹⁸ En consecuencia, la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante, porque no habría motivado suficientemente su decisión?**
22. Respecto al cargo resumido en el párrafo 12.2 *supra*, se observa que la entidad accionante no identifica cuál sería la regla de precedente supuestamente inobservada y por qué esta le sería aplicable al presente caso.¹⁹ Por lo que, ni siquiera realizando un esfuerzo razonable, es posible formular un problema jurídico.²⁰
23. Sobre el cargo detallado en el párrafo 13 *supra*, la Corte verifica que la entidad accionante presenta como tesis la presunta vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. Sin embargo, no se evidencia una base fáctica y una justificación jurídica. De modo que, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable, es posible formular un problema jurídico.²¹

¹⁶ CCE, sentencia 265-19-EP/24, 11 de enero de 2024, párr. 16.

¹⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

¹⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021.

¹⁹ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42. En esta sentencia, la Corte determinó que cuando el argumento presentado en una acción extraordinaria de protección se fundamenta en la inobservancia de un precedente constitucional, además de reunir los elementos de argumento claro y completo, se deberá incluir en la justificación jurídica: (i) la identificación de la regla del precedente y (ii) la exposición sobre por qué la regla del precedente es aplicable al caso.

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

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

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1 ¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante, porque no habría motivado suficientemente su decisión?

24. La Constitución, en el artículo 76 número 7 letra 1, dispone que: “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.”
25. La Corte ha establecido que el estándar de la suficiencia motivacional en materia de garantías jurisdiccionales es reforzada,²² por lo que al fundamentar sus decisiones, los jueces tienen las siguientes obligaciones: (i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión y (ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho²³. Este Organismo prescindirá del análisis de (iii), esto es, realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, toda vez que el análisis de esta obligación corresponde a las alegaciones de la parte accionante de proceso de origen, en este caso, SOLCA.²⁴
26. En esencia, la entidad accionante argumenta que la sentencia de 29 de enero de 2021, emitida por la Sala, adolece de una falta de motivación, ya que no ofrece razones suficientes para afirmar que existe vulneración de derechos, porque no enuncia las normas o principios jurídicos en los que se funda y no explica su pertinencia a los antecedentes de hechos. Además, de los recaudos procesales, este Organismo observa que la entidad accionante apeló oralmente de la sentencia de primera instancia, a la audiencia de apelación solo compareció el representante de la Procuraduría General del Estado (“PGE”) y, posteriormente, mediante un escrito solicitó a la Sala que resuelva en mérito del proceso, “en estricta justicia y motivación constitucional”.²⁵ De modo que, en este caso, corresponde a esta Corte analizar si la decisión impugnada satisface los parámetros mínimos (i) y (ii) *ut supra*, para considerarse motivada.

²² CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, de 22 de marzo de 2016, pág.24, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 103.1.

²³ La cual “debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.

²⁴ Al respecto, esta Corte ha subrayado también que, en materia de acción de protección, los jueces deben realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales, es decir, que la sentencia sea *congruente frente al Derecho*, lo que permite reforzar la tutela de los derechos fundamentales. CCE, sentencia, de 20 de octubre de 2021, 1158-17-EP/21, párr. 93, 103.1 y 103.2.

²⁵ Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala Especializada de lo Civil y Mercantil, sentencia 29 de enero de 2021, caso 09359-2020-03583, foja 15 vuelta.

27. En lo referente a la obligación **(i) de enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión**, en la sentencia impugnada, la Sala citó normas relacionadas con la competencia, la validez procesal, las obligaciones del Estado y los derechos a la salud, a la seguridad social y a la reparación integral. Además, la Sala enunció jurisprudencia de este Organismo y de la Corte IDH referente al derecho a la salud, al acceso de medicamentos y a la tutela judicial efectiva. Finalmente, señaló instrumentos de derechos humanos relacionados con el derecho a la seguridad social y a la salud.
28. En concreto, para fundamentar su decisión, la Sala citó las siguientes disposiciones: artículo 25 número 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; artículos 11 y 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; artículo 24 número 1 de la Convención sobre los derechos del niño; artículo 25 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; artículos 3.1, 11 número 1, 32, 50, 84, 358, 363 número 7, 367 y 368 de la Constitución; artículos 8 numeral 8, 19 y 24 de LOGJCC; la sentencia de la Corte IDH correspondiente al caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile; y, las sentencias constitucionales 191-17-SEP-CC y 679-18-JP/20. Por lo expuesto, este Organismo verifica que la Sala cumplió con la obligación (i).
29. Sobre la obligación **(ii) de explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho**, este Organismo verifica que la decisión impugnada se conforma por siete considerandos.²⁶ Específicamente, se observa que, en el considerando sexto, la Sala determinó que la pretensión de la demanda fue que se declare la vulneración de los derechos a la salud de las personas “afiliadas /jubiladas del IESS que padecen cáncer y que son atendidas en [...] SOLCA y que requieren medicación y tratamientos especializados fuera del cuadro básico que SOLCA ha proveído, por lo que requiere el pago de facturas”. Luego, con fundamento en las premisas normativas relacionadas con los derechos a la salud, seguridad social y acceso a medicamentos, la Sala expresó lo siguiente:
30. SOLCA es una entidad privada sin fines de lucro, prestadora de salud, que tiene la obligación de brindar atención personalizadas e integral a pacientes con cáncer y darles medicación adecuada que esté fuera del CNMB. Asimismo, señaló que “bajo ninguna circunstancia puede haber restricción de medicamentos y ningún acuerdo o resolución ministerial puede emitirse fuera de contexto de la normativa constitucional e internacional”.

²⁶ En el considerando 5.2 de la decisión impugnada se verifica que se expusieron los principales argumentos del IESS.

31. Respecto a la aplicación del Acuerdo Ministerial 0158-A-2017, señaló que el mismo tuvo vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, “es decir, desde el 15 de enero de 2018, lo cual no sería aplicable en este caso”. En lo referente al Acuerdo 091-2017, señaló que se refiere exclusivamente para los casos de coberturas, reconocimiento económico y tarifario, “que no incide en la resolución del presente caso”. Finalmente, consideró el informe de la Contraloría General del Estado “se refiere a un examen del periodo del 1 de junio de 2012 al 1 de agosto del 2015 y el pago de facturas que reclama SOLCA [en este caso] son del 2016 al 2017”.
32. En relación a lo manifestado por el representante de la Procuraduría General del Estado en audiencia de “estrados sobre la improcedencia de la acción de protección”, la Sala consideró que es procedente la reparación, por cuanto son recursos que se van a disponer en “medicamentos y atención integral a pacientes con cáncer”.
33. Así concluyó, que “las pretensiones de la parte accionante no resultan ajenas a los efectos de la acción de protección”, que la reparación integral ordenada era procedente “más aún cuando son recursos que se van a disponer en medicamentos y atención integral a pacientes con cáncer que necesitan tratamientos médicos permanentes y continuos [...]”. Por lo que, se rechazó el recurso de apelación y se confirmó la sentencia de primera instancia.
34. De lo expuesto, este Organismo verifica que la Sala explicó la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho. Y, en virtud de aquello, resolvió “rechazar el recurso de apelación” y, confirmar en todas sus partes la sentencia recurrida. Por tanto, la Corte verifica que la Sala cumplió con la obligación (ii).
35. En virtud de las consideraciones que anteceden, la Corte concluye que la sentencia de 29 de enero de 2021, emitida por la Sala no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante, ya que motivó suficientemente su decisión.
36. Finalmente, esta Corte reitera que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales. De ahí que, cuando se alega una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, no es deber de la Corte **verificar la corrección o incorrección** de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones. Al contrario, este Organismo debe evaluar si se cumplieron las **condiciones mínimas** para concluir

que la motivación fue suficiente con miras a tutelar el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.²⁷

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección 1911-21-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 28. En las siguientes sentencias, la Corte ha reiterado el referido criterio: CCE sentencia, 723-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 24; CCE, sentencia 1395-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 28; CCE, sentencia 1574-18-EP/23, 19 de julio de 2023; CCE, sentencia 441-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 34; y, CCE, sentencia 1155-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párr. 33.

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

191121EP-6e916



Caso Nro. 1911-21-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 19-19-IN/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 19-19-IN

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

SENTENCIA 19-19-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del último inciso del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional al evidenciar que no es contrario a los principios de supremacía constitucional (art. 424 CRE) ni a los principios de no restricción ni regresión de derechos y garantías (art. 11.4 y 8 CRE).

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de abril de 2019, Juan Francisco Guerrero del Pozo y Emilio Esteban Suárez Salazar (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo, en contra del último inciso del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), publicada en el Registro Oficial, Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009.
2. El 16 de agosto de 2019, la Sala de Admisión¹ admitió a trámite la causa y dispuso al presidente de la Asamblea Nacional, al presidente de la República del Ecuador y al Procurador General del Estado que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada. En el mismo auto, se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.
3. El 23 de septiembre de 2019, el presidente de la República remitió su contestación a la demanda.
4. El 25 de septiembre de 2019, la Procuraduría General del Estado presentó sus alegatos respecto a la norma impugnada.
5. El 16 de enero de 2020, la Asamblea Nacional presentó alegatos en defensa de la constitucionalidad de la norma impugnada.

¹ Sala conformada por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, y el exjuez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

6. El 17 de febrero de 2022, se resorteó la causa y correspondió su sustanciación al juez constitucional Richard Omar Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 21 de septiembre de 2023.

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 en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 número 1 letra c y 113 de la LOGJCC.

3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

8. Los accionantes acusan de inconstitucional al último inciso del artículo 105 de la LOGJCC (“**disposición impugnada**”) que establece:

Art. 105.- Control constitucional del cuestionario. – [...]

Si la Corte Constitucional no resuelve sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 De la parte accionante

9. Los accionantes indican que el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC es contrario a las disposiciones contenidas en el artículo 11 números 4 y 8 de la Constitución que contienen el principio de no restricción ni regresión de garantías y derechos; y, de los artículos 84, 104 y 424 de la Constitución referentes al principio de supremacía constitucional. De tal manera, presentan los siguientes cargos:

9.1 Sobre el **principio de supremacía constitucional** (art. 424 CRE), señalan que la disposición impugnada “permite que se omita el control previo de constitucionalidad en las **consultas populares**, al pretender institucionalizar una especie de ‘silencio constitucional positivo’ por el mero paso del tiempo” [énfasis agregado] que no se encuentra previsto en la Constitución.² Consideran que esta situación “constituye una elusión a la supremacía

² Expediente constitucional 19-19-IN, foja 6.

constitucional”, porque implicaría “sostener que una norma legal puede introducir un mecanismo para evadir el control constitucional”.³

9.2 Sobre el **principio de no restricción y no regresión** (art. 11.4 y 8 CRE), argumentan que la disposición impugnada “viabiliza la restricción o incluso la anulación de los derechos constitucionales de las personas”, pues permitiría realizar **preguntas contrarias a derechos y garantías** sin que la Corte Constitucional pueda realizar el control previo de constitucionalidad de las **consultas populares** y, con ello, restringiría el contenido del **artículo 104** de la Constitución que busca evitar que las mayorías se pronuncien sobre los derechos de las minorías.⁴

9.3 Sobre el posible conflicto entre el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC con el **artículo 84** de la Constitución no presenta ningún argumento.

10. En consecuencia, solicitan que “se declare la inconstitucionalidad por el fondo del último inciso del Art. 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

4.2 Asamblea Nacional de la República del Ecuador

11. La Asamblea Nacional señaló que la norma impugnada sí guarda armonía con la Constitución porque: por un lado, contiene la **obligatoriedad del dictamen** previo de constitucionalidad, y por otro, establece el **término de veinte días** junto con su respectiva consecuencia jurídica, que consiste en dar por favorable el dictamen si no se cumple el término. Con ello, considera que esta medida garantiza “la adecuada secuencia de las acciones constitucionales que persiguen una consulta popular”⁵, en caso de que el trámite caiga en inactividad, e impide que la no emisión del dictamen previo de constitucionalidad pueda prolongarse *ad infinitum* en el proceso de consulta popular.

12. En lo concerniente al principio de prohibición de regresión y restricción de garantías y derechos, la Asamblea Nacional argumenta que la norma impugnada no restringe ni es regresiva de derechos, porque “**permite el ejercicio de los derechos de quienes plantean una consulta popular**” [énfasis agregado]⁶ y garantiza que éstos obtengan una respuesta oportuna. Además, explica que la primera disposición transitoria de la

³ Expediente constitucional 19-19-IN, foja 7.

⁴ Expediente constitucional 19-19-IN, foja 8.

⁵ Expediente constitucional 19-19-IN, foja 42.

⁶ Expediente constitucional 19-19-IN, foja 44.

Constitución ordenó “la aprobación de una ley reguladora, entre otros, del proceso de consulta popular” y parte de aquella regulación consiste en establecer “**tiempos perentorios** de cumplimiento de cada fase o etapa” [énfasis agregado].⁷

13. Sobre la base de esta exposición, la Asamblea Nacional solicita que se declare improcedente la presente acción pública de inconstitucionalidad.

4.3 Presidencia de la República del Ecuador

14. La Presidencia de la República del Ecuador (“**Presidencia**”) señaló que la norma impugnada no es contraria al principio de supremacía constitucional, porque se encuentra sostenida en principios como el de **eficacia de las decisiones** de la justicia al contemplar “un resultado jurídico ante la falta de pronunciamiento” [énfasis agregado].⁸

15. Añade que, en efecto, la consecuencia jurídica que habilita al dictamen ficto, lejos de contrariar al principio de supremacía constitucional **garantiza el derecho a la seguridad jurídica y viabiliza los derechos de participación**. Lo primero, porque garantiza certeza al establecer una consecuencia ante la falta de pronunciamiento de la Corte Constitucional, e impide que “una propuesta de consultar al pueblo sobre asuntos trascendentes se mantenga *ad eternum* sin pronunciamiento [y] sin que exista alguna forma de que se la pueda llevar a cabo”;⁹ y, lo segundo, porque ante la inacción de la Corte, la norma viabiliza los derechos de participación.

16. Finalmente, señala que la **Constitución habilita al legislador** para que regule derechos constitucionales y que, en ese sentido, la norma impugnada lo que hace es “canaliza[r] de forma adecuada el mecanismo con el que se materializa o concreta de manera real el derecho a participar en los asuntos de interés contenidos en los artículos 61 numeral segundo y 95 de la Constitución”.¹⁰

17. De esta manera, la Presidencia solicita que se declare improcedente la presente acción pública de inconstitucionalidad.

4.4 Procuraduría General del Estado

18. La Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) señala que “el control previo de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional está dirigido a garantizar la

⁷ Expediente constitucional 19-19-IN, foja 45.

⁸ Expediente constitucional 19-19-IN, foja 29.

⁹ Expediente constitucional 19-19-IN, fojas. 30 – 31.

¹⁰ Expediente constitucional 19-19-IN, foja 28.

libertad de los electores y la constitucionalidad de las medidas que se adopten a través de la consulta popular”,¹¹ lo que exigiría un pronunciamiento expreso por parte de este Organismo, caso contrario, estas actuaciones no guardarían armonía con la Constitución.

19. Por otro lado, argumenta que la consulta popular es “uno de los mecanismos más eficaces de democracia directa”¹² dado que la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público es la esencia de la democracia. En consecuencia, considera necesario que esta Corte “concil[ie] los principios *indubio pro legislatore* y de permanencia de los preceptos en el ordenamiento jurídico, a través de una interpretación conforme”.¹³

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. La acción pública de inconstitucionalidad constituye un mecanismo jurisdiccional en virtud del cual la Corte Constitucional puede ejercer el control abstracto de constitucionalidad de disposiciones legales, en aras de generar coherencia en el ordenamiento jurídico a través de la depuración de disposiciones inconstitucionales por la forma o por el fondo.¹⁴ Para lo cual, los accionante deben ofrecer argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los que se considera que existe una incompatibilidad normativa (art. 79.5.b LOGJCC). Por lo general, este Organismo formula los problemas jurídicos con base en los cargos presentados en la demanda.
21. Conforme al cargo sintetizado en el párrafo 9.1 *ut supra*, se evidencia que los legitimados activos consideran que el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC es contrario al principio de supremacía constitucional (art. 424 CRE), porque permitiría evadir el control de constitucionalidad de las consultas populares establecido en el artículo 104 de la CRE y eludir la supremacía constitucional al establecer la posibilidad de un dictamen favorable (dictamen ficto) si la Corte Constitucional no se pronuncia dentro del término de veinte días estipulado.¹⁵ Motivo por el cual se formula el siguiente problema jurídico:

¹¹ Expediente constitucional 19-19-IN, foja 35.

¹² Expediente constitucional 19-19-IN, foja 36.

¹³ Expediente constitucional 19-19-IN, foja 36.

¹⁴ CCE, sentencia 14-17-IN/22, párr. 18.

¹⁵ Los accionantes en su demanda indican posibles afectaciones al principio de supremacía constitucional; sin embargo, en todos los casos de control abstracto y concreto de constitucionalidad se realiza un análisis en el que directa o indirectamente se contempla la supremacía constitucional, pues este principio es el que viabiliza la confrontación entre las normas infraconstitucionales y el texto constitucional. Así, el artículo 74 de la LOGJCC establece que la finalidad del control abstracto es “garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”.

¿El último inciso del artículo 105 de la LOGJCC es contrario al inciso final del artículo 104 de la Constitución, porque permitiría evadir el control de constitucionalidad de las consultas populares, al establecer la posibilidad de un dictamen favorable ficto si la Corte Constitucional no se pronuncia dentro del término de veinte días?

22. Respecto del cargo sintetizado en el párrafo 9.2 *ut supra*, referente a la supuesta afectación de los principios de no regresión ni restricción de derechos y garantías (art. 11.4 y 8 CRE), cabe señalar que los accionantes formulan sus argumentos solamente respecto al principio de “no restricción de derechos” (art. 11.4 CRE), mas no sobre el principio de “no regresividad”, de tal manera que solo se formulará el problema jurídico respecto al primer principio de la siguiente forma:

¿El último inciso del artículo 105 de la LOGJCC es contrario al principio de no restricción, porque prevé un dictamen favorable, si la Corte no se pronuncia dentro del término de veinte días, y con ello, permitiría realizar preguntas contrarias a derechos y garantías?

6. Consideraciones previas

23. Los seguros establecidos en el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC requieren una serie de consideraciones previas relacionadas con la naturaleza y finalidad de las consultas populares, su rol dentro de la democracia directa de un Estado y los derechos de participación de las personas. Motivo por el cual, se harán algunas precisiones sobre el contenido de la consulta popular en el Ecuador, así como los estándares de protección de los derechos de participación dentro de los procesos de democracia directa.

6.1. Sobre los derechos de participación y la consulta popular

24. La Constitución del año 2008 establece en el artículo 1 que “la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las **formas de participación directa** previstas en la Constitución” [énfasis agregado]. De esta manera, la participación directa presupone: **i)** un mayor involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, y, **ii)** los correspondientes mecanismos institucionales que viabilicen esta participación.
25. Con esta finalidad, la Constitución recogió un amplio catálogo de derechos fundamentales que dieron especial consideración a la participación ciudadana. Por ejemplo, el artículo 61 números 2 y 4 establece que las personas tienen el derecho a participar en los asuntos de interés público y a ser consultados. En la misma línea, el

artículo 95 de la Constitución determina que “la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, **directa** y comunitaria” [énfasis agregado].

26. Por otra parte, la Constitución del año 2008 recogió y fortaleció la iniciativa popular normativa (art. 103 CRE), la consulta popular (art. 104 CRE) y la revocatoria del mandato (art. 105 CRE), cuya regulación básica se desarrolla en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (arts. 5 al 28 LOPC). Estos procedimientos permiten que la ciudadanía participe de manera directa en la toma de decisiones, ya sea mediante la proposición de textos normativos, ser consultados sobre temas de interés local o nacional a través de sufragio, así como la decisión sobre la continuidad de determinadas autoridades de elección popular, respectivamente.
27. Por lo tanto, la consulta popular (art. 104 CRE) sería un mecanismo de democracia directa recogido en la Constitución ecuatoriana encaminado a garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones de los poderes públicos. Al respecto, esta Corte ha señalado que “la Constitución de la República reconoce el derecho a la consulta popular como uno de los mecanismos de participación ciudadana más importantes que consolidan la democracia constitucional y la vigencia efectiva del Estado constitucional de derechos y justicia”.¹⁶
28. Este mecanismo de participación directa, a su vez, tiene una serie de **seguros institucionales** encaminados a garantizar que las consultas populares se propongan tanto de conformidad con la Constitución y la ley, como para garantizar los derechos de participación. Entre ellos, están: los límites a las potestades normativas respecto a los derechos (art. 84 CRE); el dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de la convocatoria y las preguntas (art. 104 y 438.2 CRE; art. 127 LOGJCC); y, el control posterior de constitucionalidad (art. 127 inc. 2 LOGJCC).

6.2. Sobre el control constitucional de la consulta popular

29. Sobre el ámbito y alcance de la consulta popular establecida en el artículo 104 de la Constitución, esta Corte expresó que “puede referirse a un asunto **no normativo** (plebiscito) o **normativo** (referéndum)” [énfasis agregado].¹⁷ Sin embargo, para la modificación de la Constitución mediante referéndum existen procedimientos especiales establecidos en los artículos 441, 442, 443 y 444,¹⁸ por lo que no le es aplicable el artículo 104 constitucional. Por ello, “la modificación constitucional y la

¹⁶ CCE, Dictamen 7-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 11.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 12.

¹⁸ En estos casos, le corresponde a la Corte Constitucional realizar diferentes tipos de control en tres diferentes momentos: **(i)** dictamen de procedimiento; **(ii)** dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a referendo; y, **(iii)** sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales.

consulta popular, aunque incluyen procesos de democracia directa, **son procesos completamente distintos** que tienen propósitos y procedimientos específicos que deben ser tramitados de forma autónoma” [énfasis agregado].¹⁹ Motivo por el cual, “no es posible presentar solicitudes que incluyan ambas pretensiones, de forma simultánea”.²⁰

30. A pesar de estas diferencias, la LOGJCC, para el control constitucional de las consultas populares, hace una remisión a las reglas del control constitucional de convocatoria a referendo sobre modificaciones constitucionales (art. 127 LOGJCC). Es decir, el examen de constitucionalidad de las consultas populares se rige por las reglas establecidas en los artículos 102 al 105 de la LOGJCC, lo que incluye el término y la consecuencia jurídica establecidos en el último inciso del artículo 105.
31. Sin embargo, una propuesta de convocatoria a consulta popular no requiere del dictamen de vía -como en el control de modificaciones constitucionales-, sino que la Corte Constitucional, una vez que recibe la solicitud, procede a emitir un dictamen previo y vinculante respecto del contenido de la convocatoria a consulta popular.²¹
32. Para ello, la Corte Constitucional, según el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC, tiene un término de veinte días para emitir el dictamen de control de constitucionalidad de las consultas populares. Sin embargo, en el caso de que la Corte no resolviera sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario de la consulta, opera la consecuencia jurídica del dictamen favorable ficto.
33. Finalmente, cabe señalar que esta Corte ya ha determinado que el término de veinte días (20), establecido en el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC, se contabiliza a partir de la notificación del auto de avoco del juez ponente.²²
34. Con estas consideraciones, a continuación, se procederá a resolver los problemas jurídicos propuestos.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1 ¿El último inciso del artículo 105 de la LOGJCC es contrario al inciso final del artículo 104 de la Constitución, porque permitiría evadir el control de constitucionalidad de las consultas populares, al establecer la posibilidad de

¹⁹ CCE, Sentencia 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 12.

²⁰ *Ibid.*, párr. 12.

²¹ CCE, Dictamen 4-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 15.

²² CCE, caso 2-24-CP, providencia de 18 de enero de 2024.

un dictamen favorable ficto si la Corte Constitucional no se pronuncia dentro del término de veinte días?

35. “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico” (art. 424 CRE). Por su parte, el artículo 104 de la Constitución, respecto a las consultas populares, señala: “En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas”. Además, el artículo 438.2 ordena que la Corte Constitucional emitirá un dictamen previo y vinculante en el caso de convocatorias “a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados”.
36. De su parte, el artículo 127 de la LOGJCC establece que “[l]a Corte Constitucional realizará un **control automático** de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular”, y determina que el control “se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del presente Título”. Es decir, se reenvía al control establecido en los artículos 102 al 105 de la LOGJCC referente al “control constitucional de la convocatoria a referendo” en lo que fuera aplicable.
37. De este modo, se evidencia que la Constitución y la LOGJCC establecen claramente la obligación de este Organismo de realizar un control de constitucionalidad a todos los pedidos de consulta popular, sea que provengan del Presidente de la República, los gobiernos autónomos descentralizados o de iniciativa de la ciudadanía.
38. Ahora bien, esta Corte constata que la disposición normativa establecida en el inciso final del artículo 105 de la LOGJCC que establece el término de veinte días (20) para la sustanciación del control de constitucionalidad, **no elimina el control** que realiza la Corte Constitucional, como argumentan los accionantes. Al contrario, se establece su obligatoriedad, conforme señala el art. 104 de la Constitución, y la posibilidad de que se sancione administrativamente tal incumplimiento.
39. Por otra parte, la Constitución estableció que la Asamblea Nacional es el órgano competente para regular el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales (art. 132.1 CRE). De este modo, conforme al número 1 de la disposición transitoria de la Constitución, la Asamblea Nacional tenía la obligación de expedir la ley que regule “los procedimientos de control de constitucionalidad”. Esta obligación se materializó con la publicación de la LOGJCC el 22 de octubre de 2009, en la que se regularon las reglas del control de constitucionalidad de las consultas populares, entre otras.
40. De esta manera, el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, estableció en el artículo 105 de la LOGJCC un **término perentorio** (20 días) para el control constitucional de consultas populares y la **consecuencia jurídica** por incumplimiento

del término establecido (dictamen ficto). Al respecto, esta Corte ya ha establecido que el diseño de las normas procesales está dentro del ámbito de libertad de configuración del legislador y que la potestad de legislar “debe desarrollarse sin exceder sus potestades demarcadas en la CRE y circunscribirse a determinar aspectos de la esfera de la legalidad que no transgredan el marco constitucional ni restrinjan los derechos y garantías constitucionales”.²³

41. Este diseño legal comprende establecer tipos de acciones, mecanismos de verificación de la legitimación, términos, las consecuencias por el incumplimiento de términos y otros aspectos procesales necesarios. Mientras que, el artículo 104 de la Constitución describe los posibles proponentes de las consultas populares y sus limitaciones. Por esta razón, esta Corte considera que el legislador podía establecer un término y la consecuencia por falta de su cumplimiento en los casos de control constitucional de las consultas populares, como lo establece la norma impugnada. En adición, cabe recalcar que el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC no establece ninguna excepción al control constitucional, sino que regula el término para la emisión del dictamen relacionado con el cuestionario y las preguntas. Esta situación, conforme se señaló con anterioridad, sería parte de las competencias del legislador en ejercicio del principio de libertad de configuración.
42. Además, este Organismo constata que también en otros procesos constitucionales se establecen términos perentorios con consecuencias similares a la norma impugnada. En el caso del control de constitucionalidad de los tratados internacionales, se establece un término de 30 días para que se emita el dictamen y, en caso de no hacerlo, “se entenderá que existe informe favorable de constitucionalidad, y el respectivo tratado será remitido para la aprobación legislativa” (art. 111.2.c LOGJCC). Igualmente, en el caso del control constitucional de los proyectos de Estatutos de Autonomía, la Corte deberá pronunciarse en 45 días y, en el caso de que no se pronuncie, se presumirá la constitucionalidad del estatuto y se continuará con el trámite previsto en la Constitución (art. 245 CRE, art. 134 LOGJCC).²⁴
43. Por lo dicho, esta Corte considera que el término de veinte días (20) y la consecuencia establecidos por el legislador se encuentran dentro del ámbito de libre configuración del legislador y que resultan razonables, sobre todo porque, en reiteradas ocasiones,

²³ CCE, sentencia 34-19-IN/21, 28 de abril de 2021, párr. 100.

²⁴ En este caso, el procedimiento de creación de regiones autónomas implica un cambio en la organización territorial del Estado ecuatoriano conforme señala el artículo 242 y siguientes de la Constitución. Esta situación tendría incidencia en el régimen de competencias, planificación, asignación de recursos, sistemas de participación, entre otras situaciones reguladas directamente por la Constitución.

esta Corte ya ha establecido que dicho término se cuenta desde la notificación con el auto en el que el juez ponente avoca conocimiento.²⁵

44. Finalmente, el dictamen favorable ficto –producto de la ficción legal– ante el incumplimiento del término establecido en el inciso final del artículo 105 de la LOGJCC no impide el control de constitucionalidad; ya que, el sistema normativo habilita otros mecanismos y procedimientos que permiten que se realice un control de las “disposiciones jurídicas que fueren el resultado de un referendo” a las que se aplica el régimen general del control constitucionalidad (art. 127 LOGJCC), como es el control abstracto de constitucionalidad y el control concreto de constitucionalidad.
45. Por lo expuesto, no se evidencia que el último inciso del artículo 105 la LOGJCC, que establece un término de veinte días (20) para el control de los considerandos y preguntas, sea contrario al principio de supremacía de la Constitución.

7.2 ¿El último inciso del artículo 105 de la LOGJCC es contrario al principio de no restricción, porque prevé un dictamen favorable, si la Corte no se pronuncia dentro del término de veinte días, y con ello, permitiría realizar consultas populares con preguntas contrarias a derechos y garantías?

46. El artículo 11 número 4 de la Constitución establece que “ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”. Así mismo, el artículo 1 señala que “**la soberanía radica en el pueblo**, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de **participación directa** previstas en la Constitución”, y el artículo 95 determina que la participación de la ciudadanía “en todos los asuntos de interés público es un derecho”, que se puede ejercer a través de los mecanismos de democracia directa, como una consulta popular.
47. Los legitimados activos en su demanda consideran que el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC es contrario al principio de no restricción de derechos, pues permitiría que, sin el control previo de la Corte Constitucional, se realicen consultas populares con preguntas contrarias a derechos y garantías.
48. Al respecto, este Organismo considera que el “dictamen ficto” es un resguardo fijado por el legislador para que los derechos de participación sean efectivos, como lo reconoce la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República. La obligación de

²⁵ Lo expuesto se evidencia en los siguientes casos: CCE, causa 1-24-CP, auto de avoco, 16 de enero de 2024; CCE, Caso 2-24-CP, providencia de 18 de enero de 2024; CCE, causa 1-23-CP, auto de avoco, 9 de enero de 2024, párr. 3.1; CCE, causa 6-22-CP, auto de avoco, 24 de abril de 2023; CCE, Dictamen 6-21-CP/21, 24 de noviembre de 2021 párr. 2; CCE, Dictamen 4-18-RC/19, de 09 de julio de 2019, entre otros.

ejercer el control de constitucionalidad de consultas populares respecto de la convocatoria (art. 103 LOGJCC), los considerandos introductorios (art. 104 LOGJCC) y del cuestionario (art. 105 LOGJCC) dentro del término perentorio y con la consecuencia jurídica por su incumplimiento, tiene como finalidad proteger el efectivo ejercicio de los derechos de participación y evitar que la no emisión del dictamen previo de constitucionalidad pueda prolongarse *ad infinitum* en el proceso de consulta popular, impidiendo que los ciudadanos participen en los asuntos de interés público. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”) ha establecido:

El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención. Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la **oportunidad real para ejercerlos.**²⁶ [énfasis agregado]

49. Por lo expuesto, el término y la consecuencia jurídica determinados en la norma impugnada son el mecanismo diseñado por el legislador para garantizar de manera efectiva los derechos de participación establecidos en la Constitución, y no para restringirlos.²⁷
50. Por otro lado, el accionante afirma que como consecuencia del dictamen ficto se podrían consultar al elector preguntas que afecten a derechos y garantías. Sin embargo, como ya se expuso, el dictamen ficto no excluye otros mecanismos de control constitucional de las posibles disposiciones jurídicas que fueren el resultado de una consulta popular (art. 127 LOGJCC), como es el control abstracto y control concreto de constitucionalidad. Además, las alegaciones sobre posibles vulneraciones a derechos son hipótesis, mientras que los seguros que impone el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC son protecciones concretas y específicas a los derechos de participación. Por lo dicho, no se verifica una restricción de derechos en los términos de la demanda.
51. Por todo lo expuesto, esta Corte considera que la norma impugnada no restringe derechos en los términos expuestos en esta demanda. En consecuencia, el último inciso

²⁶ Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, Párrafo 156.


²⁷ Cabe resaltar que este el término de veinte días debe contabilizarse desde la notificación del auto de avoco de conocimiento del juez ponente. En la misma línea, en el caso de modificaciones a la Constitución, este término se contabilizaría exclusivamente en el segundo momento y control, considerando que los términos se empiezan a contabilizar desde el auto de avoco de conocimiento del juez ponente.

del artículo 105 de la LOGJCC no es contrario al principio constitucional de no restricción en los términos de esta demanda.

8. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de inconstitucionalidad 19-19-IN.
2. Notifíquese, publíquese 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 seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 18 de abril de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 19-19-IN/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 19-19-IN/24 (“**sentencia**”) emitida en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 18 de abril de 2024. Esta concluyó que la figura del dictamen ficto, prevista en el artículo 105 de la LOGJCC, es constitucional. Disiento de la argumentación y de la decisión de la sentencia porque considero que el dictamen ficto es contrario al artículo 104 de la Constitución al ser un mecanismo que permite evadir el control obligatorio de constitucionalidad de las consultas populares plebiscitarias. Con ello, el dictamen ficto puede llevar a la aprobación de consultas populares que no sean leales con las y los electores y/o que incurran en violaciones o prohibiciones constitucionales. Las razones que justifican esta postura se desarrollan a continuación.
2. Las consultas populares están reguladas por el artículo 104 de la Constitución. Su último inciso prescribe que “en todos los casos se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas”. Como se desprende del texto constitucional, el control debe ocurrir “en todos los casos”. Los artículos 104 y 105 de la LOGJCC contienen los requisitos para este control previo y establecen que su finalidad es garantizar la libertad de las y los electores.¹ La obligatoriedad del control de constitucionalidad y la importancia de proteger la libertad de las y los electores radican en que, históricamente, la manipulación del electorado a través de consultas populares ha sido uno de los medios esenciales que han utilizado los gobiernos de turno para legitimarse plebiscitariamente.² Además de garantizar la libertad de las y los electores, al ejercer el control previo de constitucionalidad de las consultas populares, la Corte verifica que las propuestas no incurran en prohibiciones o violaciones constitucionales.³
3. El inciso final del artículo 105 de la LOGJCC está dirigido a establecer las consecuencias de la demora de la Corte Constitucional en la emisión de su dictamen previo de constitucionalidad de propuestas de consultas populares, protegiendo de esta manera los derechos de participación. Según esta norma, la consecuencia jurídica de tal demora es que exista un dictamen ficto a favor de la constitucionalidad de la

¹ Estos requisitos están previstos para los referéndums relativos a modificaciones constitucionales, pero son aplicables a las consultas populares plebiscitarias y referéndums relacionados con normas infraconstitucionales conforme el artículo 127 de la LOGJCC.

² Por recordar un solo ejemplo, en 1997 Fabián Alarcón utilizó una consulta popular para legitimar la destitución del entonces presidente de la República y ratificarse en el cargo de presidente constitucional interino.

³ CCE, dictamen 7-20-CP/21, 27 de enero de 2021, párr. 23.

propuesta y la imposición de sanciones administrativas a los responsables.⁴ Para justificar la constitucionalidad de esta disposición, en la sentencia se afirma que **(1)** el legislador tiene libertad para regular los plazos así como las consecuencias de su incumplimiento; **(2)** el plazo previsto en el artículo 105 es razonable y no impide el control previo de constitucionalidad porque se contabiliza desde el avoco de conocimiento de la o el juez ponente; y, **(3)** el dictamen ficto no impide el control posterior de la constitucionalidad de las propuestas.

4. Respecto del **primer argumento**, considero que el dictamen ficto no se enmarca en la libertad de configuración legislativa porque contradice un mandato expreso del artículo 104 de la Constitución que no admite excepciones.⁵ El artículo 104 exige que, en todos los casos de consultas populares, la Corte Constitucional emita un dictamen previo de constitucionalidad. El artículo 105 de la LOGJCC prevé una excepción al artículo 104 de la Constitución, pues el dictamen ficto no equivale a un dictamen previo en el que la Corte se pronuncia sobre si la propuesta es leal con las y los electores y si afecta los límites materiales previstos en la Constitución. Al establecer una excepción a un mandato constitucional que es absoluto, estimo que el artículo 105 no se limita a regular plazos y las consecuencias de su incumplimiento como se concluye en la sentencia.
5. Respecto del **segundo argumento**, considero que la razonabilidad o no del plazo previsto en el artículo 105 de la LOGJCC es irrelevante para analizar la constitucionalidad del dictamen ficto. La inconstitucionalidad del dictamen ficto radica en que la sanción por la demora de la Corte no puede ser la existencia de una excepción al control previo de constitucionalidad obligatorio establecido en el artículo 104 de la Constitución. Como ya señalé, esta excepción puede llevar a que la ciudadanía se pronuncie sobre propuestas que induzcan a error o que sean materialmente inconstitucionales, por no haber sido sometidas a un control previo de la Corte Constitucional.
6. En lugar del dictamen ficto, el legislador pudo haber previsto un régimen para la imposición de las sanciones identificadas en el propio artículo 105 de la LOGJCC por la demora en la emisión del dictamen previo o pudo introducir cualquier otra medida que considere adecuada para evitar que la demora de la Corte se traduzca en un impedimento para la realización de una consulta y afecte los derechos de

⁴ “Art. 105.- [...] Si la Corte Constitucional no resolviere sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan.”

⁵ La Corte ya ha reconocido que la libertad de configuración legislativa es amplia pero no absoluta, pues las leyes que expide la Asamblea Nacional no pueden transgredir el marco constitucional ni restringir derechos o garantías constitucionales (CCE, sentencia 34-19-IN/21, 28 de abril de 2021, párr. 100).

participación.⁶ Simplemente no podía introducir una que contradice directamente el texto expreso de la Constitución.

7. Sin perjuicio de que la razonabilidad del plazo es irrelevante para el análisis de constitucionalidad, el hecho de que este se contabilice desde el avoco de conocimiento tampoco garantiza que la Corte emita su dictamen dentro de los veinte días previstos en el artículo 105 de la LOGJCC, como afirma la sentencia. La sentencia desconoce las posibles consecuencias en la aplicación de esta norma y presupone la buena fe de todos las y los jueces que podrían integrar la Corte Constitucional. La sentencia no contempla, por ejemplo, la posibilidad de que la o el juez ponente avoque conocimiento del control previo y deliberadamente espere que transcurran los veinte días a fin de que exista un dictamen ficto. Desde mi perspectiva, las posibles consecuencias en la aplicación de una norma —en este caso, del artículo 105 de la LOGJCC— no pueden ser obviadas por la Corte al ejercer el control abstracto de constitucionalidad.⁷
8. Finalmente, en cuanto al **tercer argumento** relativo a la existencia de un control posterior, la sentencia se limita a citar el artículo 127 de la LOGJCC y a afirmar que existiría un control abstracto o concreto de las disposiciones jurídicas que resulten de un referéndum.⁸ Esta afirmación desconoce abiertamente que el control de las disposiciones jurídicas resultantes de un referéndum no es equivalente al control de las medidas a adoptar producto de un plebiscito. En un referéndum, se somete a consulta popular la aprobación de un texto normativo. En un plebiscito, se consulta acerca de un asunto de relevancia pública, sin someter a aprobación un texto normativo específico. Por lo tanto, no es correcto afirmar que existen disposiciones jurídicas como resultado de una consulta popular plebiscitaria que podrían ser controladas posteriormente por la Corte. A pesar de estas evidentes diferencias, la sentencia no indica cuál sería la vía adecuada para realizar el control cuando se trate de plebiscitos. Simplemente asume que siempre puede existir un control posterior de la constitucionalidad de las propuestas.
9. Además de omitir señalar cuál sería la supuesta vía para el control posterior de los plebiscitos, la sentencia no se pronuncia sobre la decisión de esta propia Corte en los casos 1-12-CP y 8-15-CP referentes a dos consultas populares plebiscitarias que obtuvieron un dictamen ficto. En esos casos, la Corte determinó que el dictamen ficto “priva de competencia a este Organismo para pronunciarse o emitir un juicio de

⁶ El artículo 36 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, por ejemplo, prevé que ante la demora irrazonable del juez o jueza ponente en emitir un proyecto de sentencia el Pleno puede adoptar medidas correctivas.

⁷ Aquello no equivale a declarar violaciones de derechos de personas individualizadas, para lo cual el ordenamiento jurídico prevé vías distintas del control abstracto de constitucionalidad.

⁸ Véase el párrafo 44 de la sentencia.

constitucionalidad respecto de las propuestas cuya tramitación haya excedido el término previsto en aquel enunciado normativo”.⁹

- 10.** No sólo me parece grave que la sentencia no se haga cargo de decisiones previas de la propia Corte, sino que tales decisiones se justifican en razones de peso, relacionadas con el rol que juega la Corte Constitucional en una democracia. Y es que de nada serviría que exista un dictamen ficto a favor de una consulta si esta siempre estuviera sujeta a un control de constitucionalidad posterior. Si esto ocurriese, la voluntad de la ciudadanía ya expresada en las urnas a través de un proceso democrático podría verse truncada meses o incluso años después. Esto permitiría que un organismo sin legitimidad democrática, como la Corte Constitucional, tenga siempre abierta la puerta para pronunciarse sobre la incompatibilidad entre la Constitución y el resultado de una consulta popular expresado en las urnas, dotándole el poder de burlarse de la voluntad del pueblo. Precisamente para evitar esto, según nuestra Constitución, el control que realiza la Corte, de manera obligatoria, es previo y no posterior.
- 11.** Por los motivos expuestos, no estoy de acuerdo con la argumentación ni con la decisión de desestimar la acción de inconstitucionalidad en contra del dictamen ficto previsto en el artículo 105 de la LOGJCC. Esta figura desconoce abiertamente un mandato constitucional que no admite excepciones y puede llevar a la aprobación de propuestas que resulten en un fraude a las y los electores y en un fraude a la Constitución. Al momento de regular las consultas populares, la Constitución es clara en exigir “en todos los casos” un dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas. El dictamen previo de la Corte está dirigido también a garantizar los derechos de participación a través del control que se realiza sobre la constitucionalidad de las preguntas y su lealtad con los electores, por lo que no encuentro motivos para que la demora de la Corte justifique que se obvie el control previo de constitucionalidad, más aún cuando esa demora podría ser objeto de otras medidas menos gravosas para regularla.

**DANIELA
SALAZAR
MARIN**

Digitally signed
by DANIELA
SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁹ CCE, auto de Pleno en los casos 1-12-CP y 8-15-CP, 18 de marzo de 2019, párrs. 18 y 24.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 19-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 24 de abril de 2024, mediante correo electrónico a las 08:31; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Karla Andrade Quevedo

SENTENCIA 19-19-IN/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”), respetuosamente formulo mi voto salvado a la sentencia de mayoría 19-19-IN/24, emitida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, por las razones que se sintetizan a continuación:
2. La sentencia desestimó la demanda bajo el argumento de que el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC¹ no es contrario a los principios de supremacía constitucional (art. 424 Constitución) ni a los principios de no restricción ni regresión de derechos y garantías (art. 11.4 y 8 Constitución), puesto que la determinación de un dictamen ficto después de transcurrido el término previsto en la ley forma parte de la libertad de configuración del legislador.
3. Al respecto, discrepo con la conclusión a la que arriba el voto de mayoría, pues por mandato expreso el artículo 104 de la Constitución, en su inciso final prevé que, “En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas”. La emisión de este dictamen previo favorable de constitucionalidad previsto por el constituyente es una garantía para la supremacía de la Constitución, los derechos fundamentales de las personas y la claridad y lealtad que requiere todo elector cuando va a las urnas. En esa línea, el establecimiento de un término de 20 días para la emisión del dictamen de constitucionalidad, so pena de una declaración de dictamen ficto, habilita al consultante a continuar con el proceso de consulta popular, sin contar con el pronunciamiento obligatorio de la Corte Constitucional. Esto acarrea consigo la posibilidad de que se lleven a cabo consultas populares con preguntas inconstitucionales, por fuera de las competencias del consultante o con una formulación que afecte la claridad o lealtad que requiere la o el votante y que esta incida en el resultado o las consecuencias de la aprobación de una propuesta.
4. Aparte, aun cuando, comparto con el voto de mayoría en que existe un fin constitucionalmente válido de promover la participación ciudadana y evitar que la

¹ **Art. 105.- Control constitucional del cuestionario.** – [...]

Si la Corte Constitucional no resolviere sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan.

Corte Constitucional pueda obstaculizar este derecho, lo cierto es que el inciso final del artículo impugnado, por la forma en que está redactado, al establecer un periodo tan corto para la emisión del dictamen junto con una consecuencia tan gravosa ante la falta de pronunciamiento de la Corte, permite evadir el control constitucional mandatorio que estableció el artículo 104 de la Constitución.²

5. Esto no quiere decir que el legislador no tenga la posibilidad de establecer tiempos máximos para el pronunciamiento de la Corte, ni buscar medidas que garanticen y promuevan la participación ciudadana; al contrario, aquello es deseable. No obstante, existen otras medidas menos gravosas que permitirían alcanzar el fin constitucionalmente válido sin eliminar el control constitucional de las propuestas de consulta popular.
6. Además, estimo que la norma impugnada, en los términos que se encuentra establecida, no contribuye ni permite garantizar la participación ciudadana; al contrario, pone en riesgo la misma, pues deja en manos del proponente, y a su discrecionalidad, plantear preguntas de consulta popular y ponerlas a consideración del electorado sin que este tenga certeza de si son viables, que no vulneran derechos constitucionales de las personas o que no están fuera de su ámbito competencial.
7. Por otra parte, el voto de mayoría también afirma que el riesgo antes anotado no existe puesto que siempre es posible el control posterior de constitucionalidad de las posibles disposiciones jurídicas que fueren el resultado de una consulta popular (art. 127 LOGJCC)³. No obstante, en la sentencia de mayoría no se toma en consideración dos elementos muy importantes:

² Ejemplo de lo anterior se pudo observar en los casos 1-12-CP y 8-15-CP (caso Quimsacocha) y 2-17-RC/19 (reforma constitucional propuesta por el expresidente Lenin Moreno sobre temas relacionados por ejemplo con la concesión de atribuciones extraordinarias al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social) donde anteriores composiciones de la Corte Constitucional no cumplieron con su deber de realizar el respectivo control previo de constitucionalidad y, por consiguiente, operó el dictamen ficto; razón por la cual en los referidos casos procedió la convocatoria con las preguntas propuestas, mismas que fueron sometidas a conocimiento de las y los electores sin ningún tipo de control sobre sus considerandos y cuestionario. Este tipo de omisiones atentan gravemente contra las cargas de claridad y lealtad que esta Magistratura está obligada a proteger, toda vez que quien proponga una consulta popular incluso puede inducir a error del electorado en conveniencia de sus intereses.

³ Art. 127.- Alcance.- La Corte Constitucional realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular. El control de constitucionalidad se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del presente Título, y estará encaminado a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento.

Las disposiciones jurídicas que fueren el resultado de un referendo, se someterán al régimen general del control constitucional.

8. El primero es que el referido artículo no abarca a las consultas populares de tipo plebiscitario, por cuanto el legislador no estableció un control posterior respecto de la aprobación del texto sometido a conocimiento de las y los electores como sí sucede en los procesos de enmienda y reforma constitucional. Así, en relación con este supuesto la Corte Constitucional en el caso 1-12-CP y 8-15-CP determinó que:

[...] la materialización de un dictamen favorable, en aplicación del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, **priva de competencia a este Organismo para pronunciarse o emitir un juicio de constitucionalidad respecto de las propuestas cuya tramitación haya excedido el término previsto en aquel enunciado normativo.** (énfasis añadido).

9. Así las cosas, esta Magistratura ha sido enfática en determinar que la configuración de un dictamen ficto priva de competencia a este Organismo para pronunciarse o emitir un juicio de constitucionalidad posterior respecto de esta propuesta; razón por la cual considero que no sería aplicable lo previsto en el artículo 127 de la LOGJCC norma que guarda relación con el régimen general de control concreto y abstracto de constitucionalidad.
10. El segundo, es que aun si en una consulta popular de tipo referéndum puede existir un control posterior a lo aprobado por las y los electores a través de una consulta popular, aquello no considera las dificultades y las graves consecuencias que esto acarrearía. Bajo este supuesto, a través de control abstracto o concreto, la Corte Constitucional podría y tendría que dejar sin efecto una norma que el pueblo aprobó directamente en las urnas y que implicó un largo y costoso proceso, afectando directamente la efectividad y legitimidad de un proceso democrático. Esto conlleva afectar a la participación directa como institución democrática en sí misma y también a la legitimidad de la propia Corte Constitucional en su deber de control constitucional, obligándola a efectuar un control posterior que pudo ser preventivo.
11. Por las consideraciones expuestas, y contrario a lo argumentado por la sentencia de mayoría, estimo que la norma contenida en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en los términos actuales, es inconstitucional por contravenir el artículo 104 de la Constitución de la República.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo

JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente
por KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 19-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 29 de abril de 2024, mediante correo electrónico a las 15:01; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 19-19-IN/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 18 de abril de 2024, aprobó la sentencia 19-19-IN/24 (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”), en la que se resolvió la acción pública de inconstitucionalidad presentada por los señores Juan Francisco Guerrero del Pozo y Emilio Esteban Suárez Salazar (“**accionantes**”).
2. En la sentencia de mayoría se desestimó la acción pública de inconstitucionalidad. Así, se estableció que:

[E]l término de veinte días (20) y la consecuencia establecidos por el legislador se encuentran dentro del ámbito de libre configuración del legislador y que resultan razonables, sobre todo porque, en reiteradas ocasiones, esta Corte ya ha establecido que dicho término se cuenta desde la notificación con el auto en el que el juez ponente avoca conocimiento. Finalmente, el dictamen favorable ficto –producto de la ficción legal– ante el incumplimiento del término establecido en el inciso final del artículo 105 de la LOGJCC no impide el control de constitucionalidad; ya que, el sistema normativo habilita otros mecanismos y procedimientos que permiten que se realice un control de las “disposiciones jurídicas que fueren el resultado de un referendo” a las que se aplica el régimen general del control constitucionalidad (art. 127 LOGJCC), como es el control abstracto de constitucionalidad y el control concreto de constitucionalidad. **Por lo expuesto, no se evidencia que el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC, que establece un término de veinte días (20) para el control de los considerandos y preguntas, sea contrario al principio de supremacía de la Constitución [...]**

[Énfasis añadido]

[E]l dictamen ficto no excluye otros mecanismos de control constitucional de las posibles disposiciones jurídicas que fueren el resultado de una consulta popular (art. 127 LOGJCC), como es el control abstracto y control concreto de constitucionalidad. Además, las alegaciones sobre posibles vulneraciones a derechos son hipótesis, mientras que los seguros que impone el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC son protecciones concretas y específicas a los derechos de participación. Por lo dicho, no se verifica una restricción de derechos en los términos de la demanda. **Por todo lo expuesto, esta Corte considera que la norma impugnada no restringe derechos en los términos expuestos en esta demanda. En consecuencia, el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC no es contrario al principio constitucional de no restricción en los términos de esta demanda.**

[Énfasis añadido]

1. Consideraciones

3. Respetando los criterios expuestos en la sentencia de mayoría, procederé a exponer las

razones por las cuales discrepo de ellos.

1.1. Sobre el principio de supremacía constitucional

4. Conforme se desprende de la sección (a) de la demanda de inconstitucionalidad, los accionantes consideran que el artículo 105 de la LOGJCC es contrario al principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 424 de la CRE. Este prescribe que: “[l]a Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario, carecerán de eficacia”. A su juicio, el hecho de que el dictamen ficto de constitucionalidad esté contenido en la LOGJCC sin que esté previsto en la Constitución, es contrario al principio mencionado.
5. En la decisión de mayoría, en cambio, se establece que este dictamen ficto se prevé en la LOGJCC en virtud de la libertad de configuración legislativa de la que gozaron los legisladores al momento de redactar la norma. Asimismo, se establece que, puesto que la constitucionalidad de este dictamen ficto puede ser revisado mediante otras garantías jurisdiccionales, no se vulnera el principio de supremacía constitucional. Estas consideraciones, a mi criterio, no responden los cargos planteados por los accionantes.
6. Si bien no desconozco que el principio de libertad de configuración legislativa otorgue al legislador orgánico la potestad de “[r]egular el ejercicio de los derechos y garantías jurisdiccionales” así como la posibilidad de “[t]ipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”,¹ considero que este principio encuentra sus límites en lo establecido en la Constitución. Al respecto, esta Magistratura ha manifestado que la:

[L]ibertad de configuración legislativa de la Asamblea Nacional no es ilimitada y sin restricciones, pues debe desarrollarse sin exceder sus potestades demarcadas en el CRE y circunscribirse a determinar aspectos de la esfera de la legalidad que no transgredan el marco constitucional ni restrinjan los derechos y garantías constitucionales.²

¹ CRE, Artículo 132.- “La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes. 3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados. 4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados. 5. Modificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a las parroquias. 6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.”

² CCE, Sentencia 34-19-IN/21 y acumulados, de 28 de abril de 2021, párr. 100.

7. A mi juicio, precisamente el artículo 424 prevé un límite a la libertad de configuración legislativa, pues “[l]as normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales”. Así, tienen todavía mayor importancia aquellas disposiciones que determinan un mecanismo de modificación constitucional, pues el carácter firme de la Constitución responde a que cualquier alteración o cambios se realice mediante mecanismos excepcionalmente formales y complejos.
8. De ahí que en el Capítulo III de la CRE se determine diferentes mecanismos —con menor o mayor grado de rigidez— para realizar modificaciones al texto constitucional. Al respecto, el artículo 441, determina que la enmienda de artículos de la Constitución “que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o **que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución** (énfasis añadido)” se realizará mediante referéndum o por iniciativa del mínimo de la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional.
9. Más estricto aun es el mecanismo de reforma parcial, que, según el artículo 442 de la CRE, será tramitado mediante la Asamblea Nacional mientras “no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, **ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución** (énfasis añadido)”. Estas modificaciones sustanciales, prescribe el artículo 444 de la Constitución, solamente podrían tramitarse mediante la convocatoria a Asamblea Constituyente, mediante referéndum.
10. Por ello, los mecanismos de modificación constitucional revisten tal importancia que deben estar contenidos en la Constitución. Por ello, es preocupante que el artículo 105 de la LOGJCC prescriba que: “[s]i la Corte Constitucional no resolviera sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, **se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan** (énfasis añadido)”. Al prever lo anterior, pese a que los artículos atinentes a la enmienda constitucional contenidos en el Capítulo III de la CRE no prescriben consecuencia alguna respecto de la falta de pronunciamiento de esta Corte, la LOGJCC hace extensiva su interpretación al respecto, y determina, como consecuencia, un dictamen ficto favorable a la solicitud de convocatoria a referendo.
11. Lo mencionado tiene como resultado que la Constitución *pueda* ser modificada a través de un mecanismo no previsto en la norma suprema. Así, además de las consecuencias y requisitos establecidos en la CRE respecto de posibles alteraciones

constitucionales, la LOGJCC agrega un mecanismo no prescrito por el Constituyente: la aquiescencia de la Corte Constitucional respecto de una convocatoria plebiscitaria.

12. Como se mencionó, este es un mecanismo proveniente de una ley, y no de la constitución, por lo que a mi juicio, se incumple la obligación de que las leyes “deb[an] mantener conformidad con las disposiciones constitucionales”. Por ende, es contrario al principio de supremacía constitucional prescrito en el artículo 424 de la CRE.
13. Ahora bien, los accionantes no solo argumentan que esta circunstancia vulnera el principio de supremacía constitucional *per se*, sino que aseguran que esta consecuencia permite omitir el control constitucional que este Organismo está obligado a realizar. No obstante, la decisión de mayoría, al respecto, establece que aquello:

[N]o impide el control de constitucionalidad; ya que, el sistema normativo habilita otros mecanismos y procedimientos que permiten que se realice un control de las ‘disposiciones jurídicas que fueren el resultado de un referendo’ a las que se aplica el régimen general del control constitucional [...] como el control abstracto de constitucionalidad y el control concreto de constitucionalidad.

14. Lo anterior, a mi criterio, es impreciso. En el marco del caso 8-15-CP, mediante auto de pleno de 18 de marzo de 2019, en el que operó la aquiescencia contenida en el artículo 105, esta Magistratura confirmó que:

[L]a materialización de un dictamen favorable, en aplicación del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, **priva de competencia a este Organismo para pronunciarse o emitir un juicio de constitucionalidad respecto de las propuestas cuya tramitación haya excedido el término previsto en aquel enunciado normativo.**

[Énfasis añadido]

15. Si bien no hay una consideración expresa respecto de la procedencia —o improcedencia— de la acción de inconstitucionalidad en contra de dicho dictamen ficto, esto se desprende de una interpretación más profunda. Así, el artículo 105 determina, justamente, que la consecuencia de la falta de pronunciamiento de esta Corte en el término de 20 días es un dictamen ficto; *i.e.*, una ficción jurídica de que existió un control constitucional y, por ende, un dictamen favorable. En tal virtud, resultaría contradictorio que, posterior a emitir un dictamen favorable, más adelante la Corte vuelva a revisarlo y falle en el sentido contrario.
16. Lo anterior no solo parece contradictorio, sino que también resulta ineficaz. El hecho de que un dictamen ficto pueda ser revisado más adelante resta eficacia a la disposición del inciso final del artículo 105 de la LOGJCC *in examine*. Así, el dictamen ficto resultaría revocable, y por ende se estaría desconociendo a los efectos de la libertad de

configuración legislativa que motivan la sentencia de mayoría.

17. En tal virtud, a mi criterio, mediante sentencia se debió haber declarado la inconstitucionalidad del artículo 105 de la LOGJCC, por transgredir el principio de supremacía constitucional.

1.2. Sobre el principio de no restricción y regresión de derechos

18. La sentencia de mayoría, respecto de este cargo, establece que “el dictamen ficto es un resguardo fijado por el legislador para que los derechos de participación sean efectivos, como lo reconoce la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República”. Por ende, considera que lo prescrito en el artículo 105 de la LOGJCC es “el mecanismo diseñado por el legislador para garantizar de manera efectiva los derechos de participación establecidos en la Constitución, y no para restringirlos”.
19. A mi juicio, solamente podría arribarse a la anterior apreciación después de realizarse un *test* de proporcionalidad. Aquello no se llevó a cabo en la decisión mayoritaria. De haberse realizado este examen, considero que, la disposición impugnada no cumpliría con el criterio de estricta proporcionalidad del *test* mencionado, pues, a mi juicio, en el marco de la confrontación entre el principio de supremacía constitucional y el de participación ciudadana, al menos en principio, primaría el de supremacía constitucional.
20. En virtud de lo anterior, a mi criterio, también debía aceptarse la acción de inconstitucionalidad del artículo 105 de la LOGJCC por ser contrario al principio de prohibición de regresión y restricción de garantías y derechos.

2. Conclusión

21. Con base en los argumentos expuestos, emito este voto salvado al no estar de acuerdo con lo establecido en la sentencia de mayoría.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Enrique Herrera Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 19-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 01 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 16:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

001919IN-6aea1



Caso Nro. 0019-19-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves dos de mayo de dos mil veinticuatro; y los votos salvados de los jueces y juezas constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Daniela Salazar Marín y Karla Andrade Quevedo, el día lunes seis de mayo de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración 19-19-IN/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional el escrito presentado el 9 de mayo de 2024 por Juan Francisco Guerrero del Pozo y Emilio Suárez Salazar, quienes solicitan aclaración de la sentencia 19-19-IN/24. En tal virtud, el Pleno de la Corte Constitucional emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de abril de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional, en sentencia 19-19-IN/24, desestimó la acción pública de inconstitucionalidad planteada por Juan Francisco Guerrero del Pozo y Emilio Esteban Suárez Salazar.¹ Esta sentencia fue notificada a las partes el 6 de mayo de 2024, conforme la razón sentada por la Secretaría General de este Organismo.
2. El 9 de mayo de 2024, Juan Francisco Guerrero del Pozo y Emilio Esteban Suárez Salazar (“**peticionarios**”) interpusieron un recurso de aclaración de la sentencia referida.

2. Oportunidad

3. La sentencia 19-19-IN/24 fue notificada el 6 de mayo de 2024 y el recurso de aclaración fue interpuesto el 9 de mayo de 2024. Por lo tanto, se observa que el recurso fue interpuesto oportunamente dentro del término establecido en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Fundamentos de la solicitud

4. Los peticionarios solicitan que se “aclare que [sic] sucede en las consultas populares de tipo plebiscitarias donde no existen normas jurídicas que se aprueban como resultado de un referendo”.² Al respecto, solicitan que esta Corte indique cuál es el control posterior que puede realizar la Corte Constitucional “en los casos en los que un plebiscito ha sido llevado a cabo producto de un dictamen ficto”.³

4. Análisis

¹ La Corte desestimó la demanda y declaró que el último inciso del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional no es contrario a los principios de supremacía constitucional (art. 424 CRE) ni a los principios de no restricción ni regresión de derechos y garantías (art. 11.4 y 8 CRE).

² Escrito de aclaración, pág. 1

³ *Ibid.*

5. La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 440, establece que “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. Por su parte, el artículo 94 de la LOGJCC y el artículo 40 de CRSPCCC contemplan la posibilidad de solicitar aclaración de las sentencias y dictámenes.
6. De conformidad con el artículo 253 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”), norma supletoria en materia constitucional, la **aclaración** sirve para corregir la oscuridad o ambigüedad que puede existir sobre un punto efectivamente contemplado en la decisión. A través del recurso de aclaración no se puede modificar una decisión, debido a que aquello podría vulnerar la seguridad jurídica y desconocería los efectos inmediatos y definitivos de las decisiones de la Corte Constitucional.
7. Sobre el pedido de aclaración resumido en el párrafo 4 *supra*, este Organismo observa que se hace referencia a un supuesto específico respecto al control posterior de una consulta popular de carácter plebiscitario. Al respecto, se evidencia que los peticionarios buscan que este Organismo se pronuncie sobre un argumento que no fue propuesto en la demanda de acción pública de inconstitucionalidad. Responder a la solicitud de los peticionarios no sería aclarar la decisión sino tratar un tema que no fue objeto del control abstracto de constitucionalidad.⁴
8. En consecuencia, esta Magistratura concluye que no existe nada que aclarar, toda vez que el contenido de la sentencia 19-19-IN/24 no presenta oscuridad o ambigüedad.

5. Decisión

9. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
 1. **Negar** el recurso de aclaración interpuesto por Juan Francisco Guerrero del Pozo y Emilio Suárez Salazar, por improcedente.
 2. Disponer que las partes estén a lo resuelto en la sentencia 19-19-IN/24.
 3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

⁴ En los párrafos 9, 9.1, 9.2, 9.3 y 10, de la sentencia emitida en la causa se recogieron los argumentos de las partes procesales en los cuales no se incluye el supuesto planteado en la aclaración solicitada; mientras que, a partir del párrafo 21 se realizó un análisis de los cargos con la finalidad de plantear los problemas jurídicos a resolverse.

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado 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, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Enrique Herrería Bonnet, quien señaló *“Habiendo salvado el voto en la sentencia de origen, presento un voto salvado oral”*, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de julio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juezas:** Daniela Salazar Marín y Karla Andrade Quevedo**AUTO 19-19-IN/24****VOTO SALVADO****Juezas Constitucionales Daniela Salazar Marín y Karla Andrade Quevedo**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, formulamos nuestro voto salvado respecto del auto de aclaración de la sentencia 19-19-IN/24, emitido en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 04 de julio de 2024. No estamos de acuerdo con la decisión de negar el recurso de aclaración con fundamento en que los peticionarios pretenderían que la Corte se pronuncie sobre un asunto que no fue objeto de la acción de inconstitucionalidad. El asunto cuya aclaración se solicita fue abordado en la sentencia 19-19-IN/24 y, al existir oscuridad al respecto, el recurso de aclaración era procedente.
2. Los peticionarios solicitan que la Corte Constitucional aclare cuál es el mecanismo para el control posterior de las consultas populares plebiscitarias. Esto debido a que la sentencia mencionó el control posterior de los referendos, pero nada dijo respecto del control posterior de los plebiscitos (sobre los cuales versaba la demanda de inconstitucionalidad). En nuestros votos salvados a la sentencia 19-19-IN/24, señalamos que la Corte omitió identificar la vía adecuada para realizar un control posterior de las consultas populares de carácter plebiscitario. Por tanto, estimamos que se debió aceptar el recurso propuesto y aclarar cuál sería dicho mecanismo, considerando que la existencia de un control posterior fue una de las razones esenciales para que la sentencia concluya que el artículo 105 de la LOGJCC es constitucional.

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

Daniela Salazar Marín

JUEZA CONSTITUCIONAL**KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO**Firmado digitalmente
por **KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO**

Karla Andrade Quevedo

JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Daniela Salazar Marín y Karla Andrade Quevedo, anunciado en el auto de la causa 19-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 09 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 16:27; y, ha sido procesado conjuntamente con el auto.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

IM/FMA

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

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

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