

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1050-19-EP/24 En el Caso No. 1050-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1050-19-EP	2
1961-19-EP/24 En el Caso No. 1961-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 1961-19-EP	23
121-20-EP/24 En el Caso No. 121-20-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 121-20-EP	47
1-19-IO/24 En el Caso No. 1-19-IO Desestímese la acción de inconstitucionalidad por omisión No. 1-19-IO	76
1-18-IP/24 En el Caso No. 1-18-IP Declárese que la Resolución 243 adoptada por el Concejo Metropolitano de Quito se adoptó con base en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.....	97
68-20-IS/24 En el Caso No. 68-20-IS Desestímese por improcedente la acción de incumplimiento No. 68-20-IS	115



Sentencia 1050-19-EP/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

CASO 1050-19-EP

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

SENTENCIA 1050-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil al no constatar vulneración al debido proceso en la garantía de motivación en una sentencia de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas, dentro de un proceso de acción de protección.

1. Antecedentes

1. El 01 de octubre de 2018, Holdemar Lascano Perugachi, por sus propios y personales derechos y por los que representa como gerente general y representante legal de la empresa SEFIEM CIA. LTDA. (“**actor**”), presentó una demanda de acción de protección en contra de Jaime Nebot Saadi, Alcalde del Municipio de Guayaquil, Camilo Alemán, Fiscalizador del Municipio de Guayaquil, Miguel Hernández, Procurador Síndico del Municipio de Guayaquil y Patricio Medina, Director de Recursos Humanos y Administrador del Contrato S-PSV-280-2013-AJ-JNS, todos por sus propios y personales derechos y por sus cargos como funcionarios de dicho Municipio (“**Municipio**” o “**entidad demandada**”).¹
2. En su demanda, el actor establece que de junio a diciembre de 2016, de enero a diciembre de 2017 y de enero a julio de 2018, dentro del contrato S-PSV-040-2012-AJ-JNS y sus complementarios y suplementarios (contrato S-PSV-040-2012-C y contrato S-PSV-040-2012-C-02), así como del contrato S-PSV-280-2013-AJ-JNS y sus complementarios y suplementarios (contrato S-PSV-280-2013-C, contrato S-PSV-280-2013-C1 y contrato S-PSV-280-2013-C3), se impusieron una serie de sanciones por parte de la entidad demandada. Estas sanciones, de acuerdo con el actor, fueron “arbitrarias, ilegítimas e inidóneas”, en virtud de que se descontaba un monto por concepto de “multas” al presentar las facturas por los servicios provistos al Municipio, sin un proceso previo y sin notificar las mismas a SEFIEM CIA. LTDA, quien prestaba servicios de vigilancia y guardiana al Municipio.

¹ La causa se signó con el número 09292-2018-00294.

3. La acción fue conocida por la Unidad Judicial Penal con competencia en Delitos Flagrantes con sede en la parroquia Febres-Cordero del Cantón Guayaquil (**“Unidad Judicial”**), misma que con fecha 12 de octubre de 2018, después de celebrada la respectiva audiencia, dictó sentencia declarando sin lugar la acción de protección por improcedente.² Ante esta decisión, el actor interpuso recurso de apelación.
4. El 13 de febrero de 2019, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Policial, Penal Militar y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (**“Sala Provincial”**) resolvió, mediante sentencia de mayoría, aceptar el recurso de apelación y revocar la sentencia subida en grado, aceptando la acción de protección.³
5. De esta decisión, el Municipio interpuso recurso de aclaración y ampliación, mientras que el actor interpuso recurso de ampliación. Mediante auto de fecha 01 de marzo de 2019, la Sala Provincial negó los recursos del Municipio, mas no emitió pronunciamiento del recurso del actor.
6. El 04 de abril de 2018, Jaime Nebot Saadi, Alcalde del Municipio de Guayaquil, Camilo Alemán, Fiscalizador del Municipio de Guayaquil, Miguel Hernández, Procurador Síndico del Municipio de Guayaquil y Patricio Medina, Director de Recursos Humanos y Administrador del Contrato S-PSV-280-2013-AJ-JNS, todos por sus propios y personales derechos y por sus cargos como funcionarios de dicho

² A decir de la Unidad Judicial, al verificarse que existió una vía ordinaria que ya se encontraba ejercida por parte del actor mediante el proceso contencioso-administrativo 09802-2018-00130, la acción de protección no constituyó la vía adecuada, puesto que se ha cuestionado la legalidad de las sanciones impuestas siendo un tema que no le corresponde a la justicia constitucional. Además, establece que, de los recaudos procesales, no se desprende que existan vulneraciones a derechos constitucionales. Cabe recalcar que dentro del proceso contencioso-administrativo antedicho se declaró sin lugar la demanda y el actor interpuso casación de esa decisión.

³ La Sala Provincial realizó un análisis de las supuestas vulneraciones a derechos constitucionales esgrimidas por la acción de protección, además de determinar que la acción de protección fue la vía adecuada en virtud de que, en primer lugar, no existe acto administrativo impugnado ya que las multas fueron impuestas descontándose un monto del pago por parte del Municipio al presentar la factura por parte de SEFIEM CIA. LTDA. Así, ha determinado que se vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de defensa y a la seguridad jurídica. La Sala Provincial adujo que, en virtud de los contratos S-PSV-280-2013-AJ-JNS y sus complementarios, S-PSV-280-2013-C, S-PSV-280-2013-C1 y S-PSV-280-2013-C3, en el periodo de junio a diciembre del 2016, de enero a diciembre del 2017 y de enero a julio del 2018, se ha verificado que no se notificaron las sanciones impuestas y fueron descontadas las mismas del pago realizado por parte del Municipio a SEFIEM CIA. LTDA, cuando está (sic) presentaba la factura correspondiente. En este sentido, la Sala Provincial concluyó que la falta de notificación y la falta de un proceso para aplicar las sanciones, vulneraron los derechos a la defensa y a la seguridad jurídica. Así, como medidas de reparación determinaron: [...] 1) Dejar sin efecto todas las sanciones impuestas a la empresa SEFIEM CIA LTDA., de junio a diciembre del 2016, de enero a diciembre del 2017 y de enero a julio del 2018.- 2) Se conmina a la M.I. Municipalidad de Guayaquil que no se vuelvan a aplicar sanciones a SEFIEM CIA. LTDA., mientras no se dé estricto cumplimiento al debido proceso, tal como ha quedado establecido en la ratio decidendi del presente fallo [...].

Municipio (**“entidad accionante”**), presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación.

7. Una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 14 de agosto de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso.
8. El 18 de julio de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁴ admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección. Por lo que, en auto de 18 de diciembre de 2023, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y solicitó el correspondiente informe de descargo a la Sala Provincial.

2. Competencia

9. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (**“CRE”**); en concordancia con los artículos 58 y 191 numeral 2 literal d) Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**“LOGJCC”**).

3. Alegaciones de las partes

3.1. Pretensión y fundamentos de la acción

10. La entidad accionante alega como vulnerados el derecho al debido proceso en su garantía de motivación (art. 76 numeral 7 literal l CRE), el derecho a la defensa (art. 76 numeral 7 CRE), el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE).
11. La entidad accionante, en relación con la supuesta vulneración a la garantía de la motivación, afirma que “no se explican las circunstancias por las que se acepta la supuesta vulneración de derechos cuando es clara la mera legalidad del reclamo”. De esta forma, afirma que “no existe argumentación técnica-jurídica”, sino una mera transcripción literal de conceptos y fallos de la Corte, sin que se analicen o asimilen argumentos, pues a decir de la entidad accionante, solo se hace mención de normas dispersas y transcripciones de conceptos. Así, concluye que la motivación es insuficiente.

⁴ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado.

12. Añade que la motivación de la acción de protección era insuficiente, en virtud de que no se ha explicado “cómo se ha vulnerado el núcleo esencial de los derechos” cuando el tema resuelto en instancias era de mera legalidad, donde ya existen otras acciones de protección negadas en otros casos, así como una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil (“**TDCA**”).⁵ Por estas razones, el criterio de motivación no es suficiente en la sentencia de la Sala Provincial.
13. Respecto de una presunta afectación al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante afirma que no se aplicó la norma constitucional respectiva relativa a la garantía de motivación, y establece lo siguiente:

[...] Hemos visto que uno de los derechos de los administrados y de los justiciables en todo proceso es el que los actos del poder público, y por ende las sentencias, sean motivados. Este derecho, concebido literalmente como garantía básica, se encuentra establecido en forma expresa en la letra 1) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador. Este Derecho fue vulnerado por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a través de los Jueces integrantes de la misma en el fallo de mayoría, como ha quedado ampliamente explicado, pues nunca motivaron debidamente como les exige la norma constitucional, al considerar que la Municipalidad de Guayaquil, había contrariado las garantías del debido proceso, el derecho a la defensa y la seguridad jurídica.

14. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, señala que fue vulnerado porque su situación jurídica no fue protegida en relación a la falta de motivación ya evidenciada.
15. La entidad accionante solicita que se declare la vulneración de los derechos alegados, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se declare sin lugar la acción de protección ratificando la sentencia de la Unidad Judicial.

3.2 Fundamentos de la Sala Provincial accionada

16. Con fechas 26 y 27 de diciembre de 2023, los jueces Henry Robert Taylor Terán y Juan Paredes Fernández de la Sala Provincial presentaron respectivamente sus informes de descargo, al haber sido los jueces que dictaron el fallo de mayoría. Esta Corte constata que sus informes presentan contenido similar, en donde explican que la sentencia de mayoría emitida por la Sala Provincial cumple con los estándares

⁵La entidad accionante explica que se ha presentado una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil signada con la causa 09802-2018-00130 (de la consulta del sistema de procesos judiciales electrónicos del Ecuador E-SATJE 2020, se verifica que con fecha 22 de octubre de 2019 se realizó el sorteo correspondiente en la sala competente de la Corte Nacional de Justicia, sin existir resolución aun). A su vez, la entidad accionante también establece que se han presentado otras acciones de protección relacionadas con la materia disputada en la presente causa, signadas con los números 09284-2018-00949 y 09359-2018-02254, ambas negadas.

vigentes al momento de emisión de la misma que son la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad. Después, con base en la sentencia 1158-17-EP/21, establecen:

[...] En la especie, bajo este nuevo lente, la argumentación jurídica del fallo impugnado tiene una estructura completa, sin que tampoco se observen deficiencias motivacionales de ninguna naturaleza, sino que, en esencia, la impugnación constituye inconformidad con la decisión arribada mediante voto de mayoría, siendo que a lo largo del proceso, la M.I. Municipalidad de Guayaquil, no justificó que respecto de las multas impuestas a la parte actora (SEFIEM CIA. LTDA.), se haya respetado el debido proceso a través del expediente sancionador o cualquier mínima intervención que le haya permitido a dicha compañía haber sido escuchada, previo a la imposición de una sanción, bajo la excusa de que aquello “no estaba reglado” y que en todo caso los antecedentes “constaban en las bitácoras que llevaban los propios guardias de la empresa”, tal como consta textualmente del fallo impugnado [...].

17. De esta forma, consideran que la presente acción extraordinaria de protección no debe ser admitida y concluyen:

[...] Todo lo anteriormente mencionado ha sido suficientemente explicado en la decisión de la Sala, la misma que se ha motivada debidamente y además, en ella se han enunciado las normas jurídicas en que se funda, así como también, se ha explicado la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho constantes en el proceso, conforme lo dispone la Constitución de la República del Ecuador.

4. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁶
19. Respecto a los derechos a la garantía de motivación, a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y defensa, de acuerdo con los párrafos 11, 12, 13 y 14 *ut supra*, esta Corte constata que todos sus argumentos se centran y dirigen al hecho de que la Sala Provincial no habría motivado de forma suficiente su decisión al no explicar las circunstancias por las que se acepta la supuesta vulneración de derechos ni cómo se vulneró el núcleo esencial de los derechos del administrado, cuando se trataba de un tema de mera legalidad. En consecuencia, esta Corte estima que, para evitar la reiteración argumental y abordar el cargo, es pertinente resolverlo a través de la garantía de la motivación mediante el siguiente problema jurídico: **¿Vulnera la**

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

sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en una deficiencia motivacional de insuficiencia, por no explicar cómo se vulneraron los derechos de la compañía actora?

4.2. Resolución del problema jurídico

4.2.1. ¿Vulnera la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en una deficiencia motivacional de insuficiencia, por no explicar cómo se vulneraron los derechos de la compañía actora?

- 20.** La garantía de la motivación está reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE como parte del derecho a la defensa dentro del debido proceso, con el siguiente texto:

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.

- 21.** En la sentencia 1158-17-EP/21,⁷ esta Corte sistematizó su jurisprudencia respecto a esta garantía y señaló que, para estar motivada, toda decisión del poder público debe contener una estructura mínima que contenga una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. En este sentido, se ha reconocido que el criterio rector para el examen de los cargos de presunta vulneración a la garantía de motivación consiste en que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación suficiente, mediante una estructura mínimamente completa, tanto en lo normativo (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo fáctico (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).⁸
- 22.** Asimismo, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la motivación en garantías jurisdiccionales exige que las y los jueces (1) enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, (2) expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y (3) realicen un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados.⁹ El cumplimiento de estos

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Caso Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021.

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Caso Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

⁹ CCE, sentencias 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28 y 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

elementos implica la motivación suficiente de una decisión emitida dentro de una garantía jurisdiccional.

23. Corresponde entonces analizar si la Sala Provincial fundamentó de modo suficiente los motivos que le llevaron a revocar la sentencia de primera instancia y aceptar la acción de protección, a fin de constatar si se efectuó un análisis fáctico y normativo de cómo se vulneraron los derechos del actor del proceso de origen.
24. Analizada la sentencia de mayoría de la Sala Provincial, se verifica que está conformada por cuatro secciones y la parte resolutive. En la primera y segunda sección la Sala Provincial establece su competencia, verifica la validez procesal y expone los antecedentes. En esta última hace un recuento de los hechos y de la audiencia de primera instancia. En la tercera sección se refiere a los fundamentos de la sentencia impugnada, donde explica el motivo nuclear en el cual la sentencia de primera instancia basó su decisión.
25. En la cuarta sección, titulada “Análisis del recurso y resolución”, la Sala Provincial explica la naturaleza de la acción de protección, especificando que al presentarse dicha garantía se debe proceder con “un análisis constitucional pormenorizado, que dé respuesta lógica y coherente acerca de la existencia o no” de vulneraciones a derechos constitucionales. Para esto, utiliza como fundamento los artículos 1 y 88 de la CRE, se refiere a las sentencias 157-12-SEP-CC y 102-13-SEP-CC, “enfaticando sobre el carácter tutelar de esta garantía y el papel protagónico de juez constitucional en la protección de derechos”. Con base en este análisis, la Sala Provincial procede, entonces, a verificar y argumentar si ha existido o no vulneración de derechos constitucionales que ameriten ser protegidos.
26. Para el efecto, la Sala Provincial analiza los motivos por los que la entidad accionada impuso las multas en los contratos ya referidos¹⁰ y concluye que:

[...] En el marco de lo expuesto, la parte accionada no ha desvirtuado tales hechos o, en su defecto, tampoco ha justificado la imposición de tales multas con la presentación de un expediente sancionador donde se haya cumplido con el debido proceso, esto es, que se inicie con la notificación de la sanción respectiva que permita a la compañía hoy accionante ejercer su derecho a la defensa y que culmine con una resolución motivada que justifique la pertinencia de la sanción a imponer. Con todo lo mencionado, luego de la audiencia, con los alegatos y pruebas aportadas, se puede establecer con claridad, que la Compañía SEFIEM CIA LTDA., se encontró en un total estado de indefensión ante las sanciones impuestas por la M.I. Municipalidad de Guayaquil, esto es, fundamentalmente,

¹⁰ Los contratos S-PSV-280-2013-AJ-JNS y sus complementarios (entre ellos el contrato S-PSV-280-2013-C, contrato SPSV-280-2013-C1 y el contrato S-PSV-280-2013-C3), así como los contratos S-PSV-040-2012-AJ-JNS y sus complementarios (entre ellos el contrato S-PSV-040-2012-C y el contrato S-PSV-040-2012-C-02).

no tuvo oportunidad de impugnar las supuestas infracciones cometidas en el término establecido en la ley y ser escuchado en forma oportuna por las autoridades correspondientes, violentándosele claramente varios derechos constitucionales protegidos y consagrados en la Constitución, que se encuentran positivados en los Arts. 75, 76, numeral 7, literales a), b), c) h) y 1), 82 de la Constitución, situación inaceptable en un Estado constitucional de derechos y justicia, por cuanto las sanciones que le fueron impuestas recién fueron de su conocimiento al momento que ya se habían ejecutado, sin que haya mediado la notificación respectiva y demás formalidades propias del debido proceso y el derecho a la defensa Cabe señalar que la defensa técnica de la Municipalidad en su comparecencia ante este Tribunal, dejó claro que NO existía proceso alguno para determinar la multa por cuanto "no estaba reglado" v que en todo caso los antecedentes "constaban en las bitácoras que llevaban los propios guardias de la empresa" [...] (se ha omitido el énfasis del original)

- 27.** Posteriormente, realiza un análisis del derecho al debido proceso y del derecho a la defensa¹¹, específicamente respecto del acto procesal de notificación como forma de expresión del derecho a la defensa dentro del proceso administrativo sancionador. Para ello, se ampara en jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana y también en la sentencia 004-13-SEP-CC, y determina que sobre la falta de notificación:

[...] se ratifica que no cabe la alegación que "no existía procedimiento" para imponer las multas y que por ello se lo hacía directamente, puesto que ello conlleva al irrespeto a los principios básicos del debido proceso que son vinculantes en la esfera jurisdiccional y administrativa; tampoco ha lugar la alegación de la parte accionada (sic) que estamos ante "un caso de legalidad o que pueda ser reclamado ante la justicia ordinaria", cuando ni siquiera existe un acto administrativo, mucho menos un expediente sancionador, que demuestre la razón de la multa sino la anotación en una bitácora conforme lo expresó y confirmó el defensor de la Municipalidad en esta instancia, anotación de bitácora que, a más de insuficiente para demostrar el respeto al debido proceso, tampoco ha sido acreditada de autos [...]

- 28.** En consecuencia, de lo transcrito hasta aquí, se evidencia que después de (1) enunciar las normas y principios jurídicos en los que se funda la decisión, (2) la Sala explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y (3) realizó un análisis de la existencia de vulneración de los derechos constitucionales alegados. En consecuencia, sin que a esta Corte le corresponda pronunciarse sobre la corrección o no de la decisión, se constata que la Corte Provincial sí efectuó un análisis suficiente para sustentar la existencia de vulneración de los derechos al debido proceso, a la defensa y a la seguridad jurídica del actor ante la falta de notificación en la imposición de sanciones a la compañía SEFIEM CIA. LTDA.

¹¹ De la revisión de la acción de protección, los derechos considerados como vulnerados por parte del actor al haberse impuesto las sanciones por parte de la entidad accionante, son el derecho al debido proceso, la garantía de motivación, el derecho a la defensa, el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica.

- 29.** Además, es preciso aclarar que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, la naturaleza administrativa del acto no determina la procedencia o no de una acción de protección¹² y la determinación de si el conflicto corresponde a un asunto de mera legalidad es posible solo una vez que se ha descartado la existencia de una vulneración de derechos constitucionales.¹³ Por lo que, dado que los jueces determinaron que encontraron una violación de derechos, no correspondía pronunciarse sobre la posible existencia de otras vías para la tutela de tales derechos.
- 30.** Así las cosas, esta Corte descarta una vulneración de la garantía de la motivación en perjuicio de la entidad accionante y le recuerda que el desacuerdo con la decisión no es materia de esta garantía constitucional, puesto que la Corte Constitucional no constituye una instancia adicional y no puede pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la decisión.

5. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección 1050-19-EP.
2. Disponer 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

¹² CCE, sentencia 307-10-EP/19, 09 de julio de 2019, 9, párr. 21, sentencia 2152-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 32 y sentencia 2487-18-EP/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 55.

¹³ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 86.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 31 de enero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente

Jueces: Enrique Herrería Bonnet y
Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 1050-19-EP/24**VOTO CONCURRENTE**

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet y Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 31 de enero de 2024, aprobó la sentencia 1050-19-EP/24 en la que se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por Jaime Nebot Saadi, alcalde del Municipio de Guayaquil, Camilo Alemán, fiscalizador del Municipio de Guayaquil, Miguel Hernández, procurador síndico del Municipio de Guayaquil y Patricio Medina, director de recursos humanos y administrador del contrato número S-PSV-280-2013-AJ-JNS, todos por sus propios y personales derechos y por sus cargos como funcionarios de dicho Municipio (“**entidad accionante o Municipio**”) en contra de la sentencia de apelación expedida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Policial, Penal Militar y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**”) el 13 de febrero de 2019 en el marco del proceso 09292-2018-00294.
2. En la sentencia referida, el Pleno de la Corte resolvió desestimar la acción extraordinaria de protección *in examine* puesto que no encontró una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a la motivación. Si bien estamos de acuerdo con desestimar la acción presentada por la entidad accionante, consideramos que se debía realizar un análisis previo a resolver el problema jurídico conforme a lo establecido en la sentencia 2901-19-EP/23. Por lo anterior, con fundamento en el artículo 38 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”), formulamos respetuosamente el presente **voto concurrente**.
3. La garantía de la motivación no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica,¹ pues tan solo impone a los jueces la obligación de expresar de manera suficiente las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión.
4. Si bien el criterio rector de un análisis de motivación consiste en que esta sea suficiente, a saber, que posea una estructura mínimamente completa, integrada por dos requisitos: (i) una fundamentación normativa suficiente que contenga “las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de

¹ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 44.

su aplicación a los hechos del caso”² y (ii) una fundamentación fáctica en la que se enuncie “una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”³. En las garantías jurisdiccionales, existe un requisito adicional⁴ relacionado con (iii) el análisis que deben realizar los jueces sobre “la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales”.⁵

5. No obstante, este Organismo ha advertido que la referida obligación no necesariamente es aplicable en determinados supuestos como cuando “es tal la especificidad de la pretensión de la acción, que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria”⁶.
6. Por lo tanto, la obligación de analizar la real vulneración de derechos constitucionales no es absoluta, sino que está sujeta a ciertas excepciones que han sido abordadas principalmente por la jurisprudencia constitucional.
7. En la sentencia 2901-19-EP/23, la Corte advirtió una excepción a esta regla, la cual debe ser aplicada cuando los accionantes activan la vía ordinaria y también la vía constitucional, ya sea de forma paralela o secuencial, con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones. En estos supuestos, “no se deberá revisar si la judicatura accionada hizo un análisis de la vulneración de derechos”.⁷
8. Es necesario anotar que para que se configure esta excepción, se requiere que se trate de los mismos hechos, argumentos y pretensiones judicializados en la vía ordinaria y en la justicia constitucional.⁸ Por ende, la Corte indicó que los jueces que conocen garantías jurisdiccionales deben efectuar un examen racional y razonable en el que identifiquen si, en el fondo, ya se impugnó previamente en la vía ordinaria el mismo acto, con las mismas alegaciones, cargos y pretensiones con independencia de la forma en la que estos se encuentran expresados o redactados. Para tal efecto, los operadores judiciales cuentan con varias herramientas como los argumentos de la parte accionada, quien puede identificar y poner en conocimiento del juez la existencia de otro proceso en la justicia ordinaria sobre los mismos hechos, cargos y pretensiones, consultar el sistema informático de trámite judicial, entre otros.⁹

² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

⁴ *Ibíd.*, párr. 102.

⁵ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, pp. 23s.

⁶ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91.

⁷ CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 52. Ver, sentencia 2301-19-EP/23, 12 de octubre de 2023.

⁸ CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 49.

⁹ CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 50.

9. Del sistema informático de trámite judicial, observamos que en el caso *in examine*, se propuso una demanda contenciosa administrativa por controversias en materia de contratación pública y, de manera posterior a la activación de justicia ordinaria, se planteó una garantía jurisdiccional aparentemente con los mismos cargos y pretensiones. Por este motivo, corresponde previo a iniciar el análisis de la garantía de la motivación, se debe observar si el accionante del proceso de origen acudió a la justicia ordinaria con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones que, posteriormente, esgrimió en la justicia constitucional; pues, de ser así, no se deberá revisar si la judicatura accionada hizo un análisis de la vulneración de derechos -tercer elemento-.
10. Siguiendo este orden de ideas, se constata que el señor Holdemar Lascano Perugachi, por sus propios y personales derechos y por los que representa como gerente general y representante legal de la empresa SEFIEM CIA. LTDA. (“**empresa accionante**”) interpuso una demanda contenciosa administrativa por controversias en materia de contratación pública en contra del Municipio de Guayaquil mediante la cual impugnó:

[...] las injustas, infundamentadas e ilegítimas multas impuestas por la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil en los contratos: a) contrato modificatorio N° 1 al contrato N° S-PSV-280-2013-AJ-JNS (erróneamente indicado como modificatorio N° 1 al contrato N° S-PVS-280-2012-AJ-JNS, por el fiscalizador Camilo Alemán en el oficio N° FSC-2016-005, de fecha 19 de abril de 2016). b) contrato modificatorio N°2 al contrato N° S-PSV-280-2013-AJ-JNS, y c) Contrato Modificatorio N° 2 al contrato N° S PSV-280-2013-AJ-JNS, en los cuales la empresa Seguridad Física y Empresarial Sefiem Cia Ltda. Brinda los servicios complementarios de seguridad. [y las establecidas] en el contrato N° S-PSV-040-2012.AJ.JNS, el cual tiene adendas, modificatorios y complementarios: a) contrato modificatorio N° 9 al contrato N° S-PSV-040-2012-C-02-AJ-JNS.

11. La causa se signó con el número 09802-2018-00130 (“**proceso contencioso administrativo**”). Al respecto esta Corte evidencia lo siguiente:¹⁰
- i. En su demanda la empresa accionante sostuvo que celebró el contrato número S-PSV-040-2012-AJ-JNS el cual tiene adendas, modificatorias y complementarias, así como el contrato número es S-PSV-280-2013-AJ-JNS el cual también tiene adendas, modificatorias y complementarias con el Municipio de Guayaquil los cuales tenían por objeto la prestación de servicios complementarios de seguridad. A partir de esto, señaló que se generaron a su favor una serie de multas generadas por concepto de penalización, las cuales

¹⁰ Expediente electrónico judicial de la causa 09802-2018-00130.

considera que son “injustas, ilegítimas y arbitrarias” puesto que “vulnera los derechos de Sefiem Cia. Ltda. [p]or cuándo (sic) existe mora en el cumplimiento de las obligaciones contractuales de pago dentro del tiempo por parte de la Municipalidad de Guayaquil”.

- ii. Con base a lo señalado *ut supra* los principales argumentos de la demanda contencioso administrativa se fundamentaron en que el Municipio de Guayaquil impuso varias multas a la empresa accionante, las cuales, a su criterio, eran improcedentes porque fueron impuestas en periodos en los que el Municipio de Guayaquil se encontraba en mora respecto a las obligaciones con la empresa accionante.
- iii. Bajo la misma línea sostuvo que estas multas provocaron una “liquidez real de la empresa e impidi[eron] que pues (sic) renovar sus equipos y demás requerimientos”.
- iv. Asimismo, señaló que el procurador síndico municipal de contratación pública “falla en analizar los hechos por los cuales la planilla (sic) fueron presentadas al tiempo que fueron presentadas, ya que Sefiem no podía presentar planillas de pago para que el Municipio proceda al pago, puesto que no existía un contrato complementario o modificadorio de plazo debidamente firmado, así que el municipio no aceptaba las planillas de pago hasta que existiera el debido contrato”. Esto en virtud de que señaló que emitió un criterio jurídico mediante el cual expuso que el Municipio de Guayaquil “no se encuentra en mora porque a partir del ingreso de las planillas de pago de Sefiem, el municipio pago las mismas dentro de los términos permitidos en el contrato y además menciona que no se debe imponer múltiples multas por incumplimiento de disposiciones contractuales cuando estas son incurridas por un mismo guardia, sino que solo se debe imponer una sola [...]”.
- v. Por último, sostuvo que se realizó una consulta a la Procuraduría General del Estado respecto a la procedibilidad de multas durante el período en que las entidades contratantes se encuentren en mora en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales. Respecto a esto, señaló que mediante oficios número 2401 y 13841 la PGE, expuso que “no le sería procedente al Municipio de Guayaquil la imposición de ninguna multa, ya [que] la Mora (sic) purga la mora y por lo tanto no es procedente aplicación a multas de Sefiem.”

12. El Tribunal Contencioso Administrativo declaró sin lugar la demanda y la empresa accionante interpuso recurso de casación.¹¹

13. Ahora bien, el 1 de octubre de 2018 la empresa accionante presentó una acción de protección en contra de Jaime Nebot Saadi, alcalde del Municipio de Guayaquil, Camilo Alemán, fiscalizador del Municipio de Guayaquil, Miguel Hernández, procurador síndico del Municipio de Guayaquil y Patricio Medina, director de recursos humanos y administrador del contrato número S-PSV-280-2013-AJ-JNS, todos por sus propios y personales derechos y por sus cargos como funcionarios de dicho Municipio (**“Municipio”**), la causa se signó con el número 09292-2018-00294 (**“proceso de acción de protección”**). En su acción alegó lo siguiente:

- i. La vulneración del derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la defensa, toda vez que consideró que dentro de los contratos celebrados entre la empresa accionante y el Municipio¹² se le impusieron una serie de sanciones de las cuales “el Municipio de Guayaquil [jamás]le notific[ó] con el inicio de un expediente, previo a la aplicación de la sanción en cada uno de los meses antes referidos¹³ y además en ningún de estos actos aplicó una sanción emitiendo una resolución debidamente motivada....”
- ii. En consecuencia, sostuvo que “mientras se ejecutaba el contrato en junio a diciembre de 2016, hasta el 31 de julio de 2018, el Municipio impuso diferentes multas por diversos conceptos, multas que nunca fueron notificadas”, pues expuso que:

[...]el Municipio comunicaban las sanciones impuestas haciéndole conocer la sanción si haberle notificado la misma con el inicio de un proceso correspondiente a fin de que se hiciera valer (sic), se sancionaba sin darle la oportunidad de su derecho a la defensa, [...] se imponía multas sin comunicar la sanción, carecía una garantía constitucional [...] el Municipio nunca notificó una Resolución por autoridad competente, [...] consta dentro del expediente donde mi patrocinado solicita notificaciones, hay un sin número (sic) de situaciones en el que solicitaba al Municipio acerca de las no notificaciones [...].

¹¹ El proceso fue sorteado a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y dentro del mismo solo consta un acta de sorteo.

¹² Los contratos a los cuales hace referencia son los celebrados “de junio a diciembre del 2016, de enero a diciembre del 2017 y de enero a julio del 2018, el contrato No. S-PSV-040-2012-AJ-JNS y sus complementarios (entre ellos el contrato No. S-PSV-040-2012-C y el contrato No. S-PSV-040-2012-C-02)”.

¹³ La empresa accionante hace referencia a los meses de “junio a diciembre del 2016, de enero a diciembre del 2017 y de enero a julio del 2018, el contrato No. S-PSV-040-2012-AJ-JNS y sus complementarios (entre ellos el contrato No. S-PSV-040-2012-C y el contrato No. S-PSV-040-2012-C-02)”.

14. Con base a lo anterior, se constata que los cargos señalados tanto en el proceso contencioso administrativo, como en el de acción de protección, se hace referencia a los contratos celebrados entre la empresa accionante y el Municipio. No obstante, a partir de la revisión del sistema informático de trámite judicial se determina que los cargos y pretensiones son diferentes. Por un lado, en el proceso contencioso administrativo se reclama la nulidad e ilegalidad de las multas impuestas dentro de los contratos S-PSV-040-2012-AJ-JNS y S-PSV-280-2013-AJ-JNS respecto al periodo comprendido entre **enero a abril de 2018**. Además, su impugnación se fundamenta en que el Municipio se encontraba en mora con la empresa accionante, por lo que no podía imponer sanciones, por el principio de la “mora purga a la mora”.
15. En cambio, en el proceso de acción de protección se constata que, si bien los cargos hacen referencia de igual manera a las multas impuestas a partir de los contratos mencionados en el párrafo *ut supra*, estos se refieren a las multas de los **años 2016 a 2018**. Además, sus argumentos se fundamentan en que sus derechos fueron vulnerados porque jamás se le notificó a la empresa accionante con el inicio de un expediente previo a la imposición de dichas multas. De igual forma, sostuvo que ninguna de las sanciones emitidas contaba con una debida motivación.
16. Por lo tanto, a partir de lo mencionado se verifica que a pesar de que en ambos procesos se impugnan aspectos similares, los argumentos y pretensiones son diferentes y por ende, no procede la aplicación de la excepción a la regla mencionada en el párrafo 6 y 7 del presente voto. Por ende, sí procedía la revisión sobre si la judicatura accionada realizó un análisis de la vulneración de derechos.
17. En conclusión, consideramos que, en la sentencia de mayoría, previo a realizar el análisis para contestar el problema jurídico, se debió efectuar un examen racional y razonable en el que se identifiquen si ya se impugnó previamente en la vía ordinaria el mismo acto, con las mismas alegaciones, cargos y pretensiones, como se lo hizo en el presente voto concurrente.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Enrique Herrera Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 1050-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 15 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 10:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 1050-19-EP/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría 1050-19-EP/24 por las consideraciones que se expresan a continuación:
2. El voto de mayoría desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por el Municipio de Guayaquil (“**entidad accionante**”), en contra de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Policial, Penal Militar y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que expidió la sentencia de 13 de febrero de 2019, porque supuestamente contaba con una motivación suficiente y, en consecuencia, no se habría vulnerado el debido proceso en la garantía de la motivación.
3. Me aparto del voto de mayoría, ya que solo centró su análisis en el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por el criterio de suficiencia, y no consideró como **argumento relevante** que la misma compañía accionante del proceso de origen, SEFIEM CIA. LTDA., anteriormente activó la jurisdicción contencioso administrativa y ya había propuesto varias acciones protección de manera sucesiva. Estas diversas acciones, que sí fueron alertadas por la entidad accionante, se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 1

	Acción contenciosa administrativa (09802-2018-00130) presentada el 26 de febrero de 2018	Acciones de protección (09359-2018-02254) presentada 9 de agosto de 2018.	Acción de protección (09292-2018-00294) presentada el 1 de octubre de 2018
Acto impugnado	Contratos S-PSV-280- 2012-AJ-JNS, S-PSV-280-2013-AJ-JNS, S-PSV-040-2012-AJ-JNS.	Contrato S-PSV-280-2013-AJ-JNS.	Contratos S-PSV-040-2012-AJ-JNS y S-PSV-280-2013-AJ-JNS.
Argumentos	Falta de notificación de las multas. Injustas, infundamentadas e ilegítimas multas porque la Municipalidad de	Vulneración de derechos constitucionales porque la Municipalidad de Guayaquil se encontraba en mora	Falta de notificación de las multas impuestas por la Municipalidad de Guayaquil.

	Guayaquil se encuentra en mora con las obligaciones de pago.	con las obligaciones de pago.	
Pretensión	Nulidad de las multas impuestas a los contratos modificatorios S-PSV-280- 2012-AJ-JNS, S-PSV-280-2013-AJ-JNS, S-PSV-040-2012-AJ-JNS. Ordenar el pago de \$ 155.503,85 USD más los intereses legales a favor de la compañía accionante.	Declarar la vulneración a los derechos constitucionales del trabajo, propiedad, proyecto de vida, debido proceso en la garantía de la motivación, seguridad jurídica, legítima defensa, principio de legalidad. Dejar sin efecto todas las sanciones impuestas y que no se vuelvan aplicar sanciones.	Declarar la vulneración de sus derechos. Dejar sin efecto las sanciones impuestas.

4. Como se evidencia, la compañía accionante, en **febrero de 2018**, ya había presentado una acción **contenciosa administrativa** en contra del Municipio de Guayaquil, en la que impugnó multas impuestas a los contratos modificatorios. La sentencia de 6 de agosto de 2019 dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón de Guayaquil fue desfavorable a sus intereses, en consecuencia, la compañía accionante interpuso recurso de casación que está **pendiente de resolverse** a la fecha actual. A pesar de que la misma compañía accionante consideró que la vía contencioso administrativa era la adecuada y eficaz, propuso posteriormente dos acciones de protección sucesivas, en agosto y octubre del 2018, con fundamento en los mismos hechos, alegaciones y pretensiones. Por lo tanto, no procedía la acción de protección de origen de esta causa 1050-19-EP y se debía aceptar la acción extraordinaria de protección por la vulneración a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
5. En este contexto, la Corte Constitucional ha sido clara al establecer que “la activación de la justicia ordinaria y de la justicia constitucional con fundamento en los mismos hechos, alegaciones y pretensiones puede traer como consecuencia la emisión de decisiones contradictorias”¹. Situación que ha ocurrido en el presente caso; ya que, en la sentencia de 6 de agosto de 2019 dictada en la vía contenciosa administrativa, se declaró sin lugar la demanda; mientras que, en la acción de protección se dispuso dejar sin efectos multas impuestas a la compañía accionante. Hecho que no fue considerado por el voto de mayoría.

¹ CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 44.

6. Además, la **primera acción de protección** (agosto de 2018) fue negada en dos instancias, en las que se reafirmó que el tema de multas tenía como vía adecuada y eficaz a la justicia ordinaria, por lo que, esta decisión no podía ser revisada por una **segunda acción de protección** (octubre de 2018), ya que gozaba de efectos de cosa juzgada material puesto que era una decisión ejecutoriada. En consecuencia, se debió aceptar la acción extraordinaria de protección presentada por el Municipio de Guayaquil, por vulnerar la prohibición de doble juzgamiento (art. 76.7.i CRE).
7. Por el actuar de la compañía accionante en el uso abusivo de las garantías jurisdiccionales, considero que se debió declarar también el **abuso del derecho** en los términos del artículo 23 de la LOGJCC, y ordenar que el Consejo de la Judicatura inicie el proceso disciplinario contra los abogados patrocinadores de SEFIEM CIA. LTDA., en las causas de origen.
8. Por lo expuesto, el voto de mayoría debió analizar el **argumento relevante** del Municipio de Guayaquil respecto a que la compañía accionante ya había activado la jurisdicción contencioso administrativa y ya existían decisiones en la justicia constitucional. En consecuencia, correspondía aceptar la acción extraordinaria de protección 1050-19-EP y declarar el abuso de derecho de la compañía accionante.

**RICHARD
OMAR
ORTIZ
ORTIZ**

Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha:
2024.02.21
18:43:33 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 1050-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 15 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 17:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

105019EP-66520

**Caso Nro. 1050-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, el día martes veinte de febrero de dos mil veinticuatro; el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, el día miércoles veintiuno de febrero de dos mil veinticuatro; y, los votos concurrentes de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, el día jueves veintidós de febrero de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1961-19-EP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

CASO 1961-19-EP

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

SENTENCIA 1961-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto que declaró improcedente el recurso de revisión interpuesto por el accionante dentro un proceso penal por injurias seguido en su contra. Esta Magistratura evidenció que los jueces accionados inobservaron las reglas de trámite previstas en el Código de Procedimiento Penal en relación al recurso de revisión, lesionando con ello el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y de observancia del trámite propio de cada procedimiento.

1. Antecedentes procesales

1. El 10 de septiembre de 2007, José Bolívar Castillo Vivanco presentó una querrella,¹ en contra de Fredi Vidal Aponte Aponte, en calidad de conductor del espacio radial Primer Plano, contratado para la radio Luz y Vida de la ciudad Loja, por el delito de injurias calumniosas, tipificado y sancionado en los artículos 489 y 492 del Código Penal.² Este proceso fue signado con el número 11253-2007-0080 y su conocimiento correspondió al Juez Tercero de lo Penal de Loja.
2. El 30 de enero de 2008, el Juez Tercero de lo Penal de Loja dictó sentencia rechazando la querrella presentada y absolvió al señor Fredi Vidal Aponte Aponte. El querellante interpuso recurso de apelación en contra de esta sentencia.

¹ La querrella por injurias calumniosas presentada por José Bolívar Castillo Vivanco, tuvo como fundamento las expresiones vertidas el 18 de junio de 2007 en el espacio radial que conducía el querellado; por cuánto, el señor Fredi Vidal Aponte Aponte había expresado lo siguiente: “el exalcalde castillo es un ladrón, con su pariente villavicencio se robaron los terrenos municipales de la zona de tolerancia, el afamado ruin, el exalcalde castillo, es un pillo sinvergüenza, el diputado castillo es un corrupto” (énfasis original suprimido).

² Código Penal, Suplemento del Registro Oficial 641-S, 15 de febrero de 2012.

Art. 489.- La injuria es: Calumniosa, cuando consiste en la falsa imputación de un delito; y, No calumniosa, cuando consiste en toda otra expresión proferida en descrédito, deshonra o menosprecio de otra persona, o en cualquier acción ejecutada con el mismo objeto.

Art. 493.- (Reformado por el Art. 144 de la Ley 2002-75, R.O. 635, 7-VIII-2002).- Serán reprimidos con uno a tres años de prisión y multa de seis a veinte y cinco dólares de los Estados Unidos de Norte América, los que hubieren dirigido a la autoridad imputaciones que constituyan injuria calumniosa.

Si las imputaciones hechas a la autoridad constituyeren injurias no calumniosas, pero graves, las penas serán de prisión de seis meses a dos años y multa de seis a diecinueve dólares de los Estados Unidos de Norte América.

3. La Sala de lo Penal de la Corte Superior de Justicia de Loja dictó sentencia el 9 de abril de 2008, en la que se declaró culpable al querellado por el delito de injuria calumniosa tipificado en el artículo 489 del Código Penal, condenándolo a seis meses de prisión y al pago de USD 20 dólares de multa. Las partes procesales interpusieron recurso de casación.
4. El 25 de septiembre de 2008, la Tercera Sala de lo Penal de la entonces Corte Suprema de Justicia, resolvió declarar improcedentes los recursos interpuestos.
5. El 28 de octubre de 2008, Fredi Vidal Aponte Aponte presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia indicada en el párrafo precedente. Mediante providencia de 29 de octubre de 2008, el Juzgado Tercero de lo Penal de Loja resolvió negar la acción propuesta.³
6. El 29 de octubre de 2008, Fredi Vidal Aponte Aponte interpuso recurso de revisión, invocando las causales 4 y 6 del artículo 360 del Código de Procedimiento de Penal.⁴ El Juzgado Tercero de lo Penal de Loja, a través de providencia de la misma fecha, concedió el recurso y ordenó remitir el proceso a la Corte Nacional de Justicia. Además, señaló que la concesión del recurso extraordinario de revisión no impide ejecutar lo resuelto.
7. En parte informativo de 29 de octubre de 2008, la Policía Judicial de Loja señaló que el ciudadano Fredi Vidal Aponte Aponte ingresó al CRSV de Loja, en cumplimiento a lo dispuesto en el oficio 563-JTPL-08 emitido por el Juez Tercero de lo Penal de Loja.
8. Mediante providencia de 27 de enero de 2009, el Juez Tercero de lo Penal de Loja concedió la rebaja de la pena impuesta y ordenó que se gire boleta de libertad, una vez que el señor Fredi Vidal Aponte Aponte cumpla el 50% de la pena.

³ El Juzgado Tercero de lo Penal de Loja consideró que a la fecha de presentación de la acción no se había promulgado la ley que regula el funcionamiento de la Corte Constitucional y los procedimientos de control de constitucionalidad. Adicionalmente, en la misma providencia se dictó orden de detención en contra del querellado, a fin de que cumpla la pena impuesta.

⁴ Código de Procedimiento Penal, Suplemento del Registro Oficial 360, 13 de enero 2000.

Art. 360.- Causas.- (Reformado por la Disposición Reformativa Tercera, num. 1, de la Ley s/n, R.O. 544-S, 9-III-2009; y, por la Disposición General Séptima de la Ley s/n, R.O. 555-S, 24-III-2009).- Habrá lugar al recurso de revisión para ante la Corte Nacional de Justicia, en los siguientes casos: [...]

4. Cuando se demostrare que el sentenciado no es responsable del delito por el que se lo condenó; [...]

6. Cuando no se hubiere comprobado conforme a derecho, la existencia del delito a que se refiere la sentencia.

9. El 30 de septiembre de 2010, la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, declaró el abandono del recurso de revisión interpuesto por Fredi Vidal Aponte Aponte.
10. El 6 de febrero de 2018, el señor Fredi Vidal Aponte Aponte interpuso un recurso de revisión de la sentencia emitida por la Tercera Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia de Loja con fecha 25 de septiembre de 2008; invocando la causal prevista en el artículo 658, numeral 3 del COIP que señala “[s]i la sentencia se ha dictado en virtud de documentos o testigos falsos o de informes periciales maliciosos o errados”. Dicho recurso fue concedido por la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Loja, en providencia de 8 de febrero de 2018, elevándose el expediente a la Corte Nacional de Justicia.
11. La Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto devolutivo de mayoría de fecha 15 de noviembre de 2018, declaró que el recurso no cumplía con los requisitos exigidos por la normativa, y, en consecuencia, se abstuvo de tramitarlo.
12. El 14 de diciembre de 2018, Fredi Vidal Aponte Aponte (“**accionante**” o “**legitimado activo**”) interpuso acción extraordinaria de protección. En la demanda señaló que impugna el auto de mayoría como el voto salvado del auto dictado el 15 de noviembre de 2018 (“**auto impugnado**” o “**decisión judicial impugnada**”), por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala**”).
13. El 5 de septiembre de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, admitió a trámite la presente causa.
14. La causa fue sorteada a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, en atención al orden cronológico de despacho de causas, mediante providencia de 11 de enero de 2024 avocó conocimiento y solicitó a la judicatura accionada que remita su informe debidamente motivado.

2. Competencia

15. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“**CRE**”) y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias,

autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

- 16.** El accionante argumenta que el auto impugnado vulnera los derechos constitucionales: a la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 75 de la CRE; al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, a ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento y, la motivación, previstas en el artículo 76, numerales 1, 3 y 7, literal l) de la CRE, respectivamente; y, a la seguridad jurídica, prevista en el artículo 82 de la CRE.
- 17.** Sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante señala que el auto impugnado le impide obtener un pronunciamiento apegado a derecho sobre sus requerimientos a la justicia. Agrega que, tanto en el voto de mayoría como de minoría, se señala que se debió fundamentar el recurso de revisión con el Código de Procedimiento Penal (“CPP”), por ser la normativa vigente al momento de suscitarse los hechos; en tal sentido, el accionante sostiene que se está sacrificando la justicia por meras formalidades, sin considerar que la causal en la que se sustenta el recurso de revisión se encuentra también consagrada en el Código Orgánico Integral Penal (“COIP”).
- 18.** Con relación a la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento, el legitimado activo sostiene que al conocer su recurso, la Sala ha modificado las reglas procedimentales, creando un filtro para inadmitir las pretensiones contenidas en el recurso de revisión y requiriendo que se haga referencia a la pertinencia y relevancia de la prueba por escrito, cuestiones que no constan en el trámite previsto en los artículos 659 y 660 del COIP.
- 19.** Con respecto a la falta de motivación, el accionante alega que el auto impugnado contiene contradicciones graves e irreconciliables. Además, sostiene que la Sala omite pronunciarse sobre el pedido de prueba testimonial solicitada en el recurso de revisión.
- 20.** Sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, el accionante sostiene que los jueces de la Sala no admiten sus pretensiones, acudiendo a posiciones jurídicas extrañas al COIP e irrespetando la normativa clara, previa y aplicable al caso concreto.

21. Finalmente, plantea como pretensión lo siguiente: i) se retrotraiga el proceso hasta el momento en que se originó la vulneración de las garantías fundamentales; ii) se disponga la admisión del recurso y se celebre la audiencia de juzgamiento correspondiente; y, iii) se resuelva que las actuaciones de la Sala accionada, para casos futuros, cumplan con las reglas establecidas en el COIP para el trámite de los recursos extraordinarios.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

22. Los jueces nacionales Iván Patricio Saquicela Rodas y Daniella Camacho Herald, presentaron su informe de descargo con fecha 24 de enero de 2024. Indican que al dictar el auto impugnado no se revisó la fundamentación del recurso propuesto por el accionante, es decir, señalan que no se pronunciaron sobre el cumplimiento de los requisitos procesales exigidos para su procedencia, como lo alega el legitimado activo. Los jueces sostienen que, dado que el recurso de revisión fue propuesto con base en la normativa que no correspondía, el tribunal concluyó que era improcedente; por lo que no se requirió de ningún examen adicional para abstenerse de su conocimiento. Afirman que el auto emitido por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia no vulnera los derechos constitucionales alegados, en cuanto la decisión impugnada cuenta con la debida explicación acerca de porque el tribunal decidió abstenerse de tramitar el recurso y procura que se siga el trámite establecido en la norma procesal correcta.

3.3. *Amicus curiae*

23. El 29 de julio de 2020, compareció Freddy Vinicio Carrión Intriago, en calidad de defensor del pueblo del Ecuador. En lo principal, señala que el accionante de la presente causa consta como víctima documentada por la Comisión de la Verdad.⁵ De este modo, sostiene que es obligación del Estado brindar a las víctimas de violencia atribuible a sus agentes, reparación integral y evitar la revictimización.
24. Con relación a la decisión judicial impugnada en la presente causa, sostiene que los jueces no pueden limitarse únicamente a la mención normativa realizada por la persona peticionaria, sino que deben realizar un análisis integral del ordenamiento jurídico vigente en relación con los hechos de cada caso. Señala además que es importante que

⁵ En el escrito de *amici curiae* se señala que la Comisión de la Verdad, creada mediante Decreto Ejecutivo número 305, publicado en el R.O. 87 de 18 de mayo de 2007, emitió el Informe denominado “Sin verdad no hay justicia”, el cual estableció que en Ecuador entre los años 1984 y 2008 se registraron privaciones ilegales de la libertad, torturas, ejecuciones extrajudiciales y otras graves violaciones a los derechos humanos, determinando 459 víctimas de estas vulneraciones en 119 casos. Se menciona que dentro del listado de víctimas se encuentra el señor Fredi Vidal Aponte Aponte, como víctima de tortura; y, se señaló como presunto responsable a José Bolívar Castillo Vivanco.

la Corte Constitucional evidencie y subsane las carencias que tienen las decisiones que admiten o rechazan causas y recursos, dejando en claro la importancia y obligatoriedad de motivar cada una de ellas sin excepción alguna.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

25. La Corte Constitucional ha señalado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante en relación a la decisión judicial objeto de la acción extraordinaria de protección, por considerarla lesiva a un derecho fundamental.⁶ No obstante, cuando la Corte no evidencia un argumento mínimamente completo, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos examinados, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.⁷
26. En esa línea, se ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: una tesis o conclusión, una base fáctica y una justificación jurídica.⁸
27. En el caso *in examine*, el legitimado activo dentro de la demanda de acción extraordinaria de protección señala como decisión judicial impugnada el auto de 15 de noviembre de 2018, tanto en su voto de mayoría como de minoría.⁹ Al respecto, cabe precisar que la decisión judicial que genera efectos jurídicos se encuentra plasmada en el voto de mayoría; mientras que, el voto salvado, al contener un criterio disidente con la resolución adoptada por la mayoría de un tribunal,¹⁰ no tiene la posibilidad de producir consecuencias jurídicas, por lo tanto, no podría vulnerar derechos constitucionales. En este sentido, conforme a lo previsto en el artículo 94 de la CRE, el análisis a desarrollarse en la presente sentencia se ceñirá, estrictamente, al voto de mayoría del auto impugnado.

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

⁷ *Ibid.*, párr. 21.

⁸ La Corte en la sentencia 1967-14-EP/20, párr. 18, definió cada uno de estos elementos, señalando que: **i)** *una tesis o conclusión*, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; **ii)** *una base fáctica*, consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, **iii)** *una justificación jurídica*, que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

⁹ Acción extraordinaria de protección que consta a fojas 13 del expediente de la Corte Nacional de Justicia.

¹⁰ Código Orgánico de la Función Judicial, Suplemento del Registro Oficial 279, 29 de marzo de 2023.

Art. 204.- Voto Salvado.- La jueza o juez que disintiere de la mayoría, en las resoluciones del Tribunal o sala emitirá su voto salvado, con la expresión de la causa de su discrepancia. Tanto el fallo de mayoría como el voto salvado deberá ser suscrito por todas las juezas y jueces o conjuezas y conjueces que hubieren votado, bajo pena de destitución si de hecho se resistiere alguno a firmar, en cuyo caso, con la anotación de esta circunstancia en el proceso, la resolución seguirá su curso legal.

28. Ahora bien, en relación a los cargos descritos en los párrafos 17 y 18 *supra*, se observa que el accionante alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y de ser juzgado con el trámite propio de cada procedimiento. Para ello, argumenta que los jueces accionados inadmitieron el recurso de revisión interpuesto por el legitimado activo, señalando que éste debió fundamentarse en las normas del CPP; así también, sostiene que el auto impugnado no observa el trámite al que debe sujetarse el recurso de revisión y que se crea un filtro no previsto en la normativa para inadmitirlo.
29. En síntesis, se advierte que el legitimado activo alega que los jueces accionados no han observado el trámite que corresponde al recurso de revisión, con lo cual, se habría lesionado los derechos constitucionales antes indicados. Al respecto, este Organismo constata un cargo completo en las alegaciones efectuadas por el accionante, el mismo que, por eficiencia, economía procesal y para evitar la reiteración argumental, puede reconducirse y ser analizado únicamente en el marco del derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y de observancia del trámite propio de cada procedimiento.¹¹ En consecuencia, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿El auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y de observancia del trámite propio de cada procedimiento, por cuanto los jueces de la Sala no habrían aplicado la normativa que regula el recurso de revisión?

30. Respecto a la supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, no se advierte que el accionante haya formulado un cargo completo en el que se justifique jurídicamente cómo la acción u omisión judicial habría lesionado dicho derecho. Ello es así, porque no señaló cuáles habrían sido las deficiencias o contradicciones motivacionales en el auto impugnado. Por lo que, al evidenciarse que la argumentación del legitimado activo no contiene una justificación jurídica, conforme a lo señalado en el párrafo 26 *supra*, no corresponde que esta Magistratura analice dicho cargo.
31. En cuanto al cargo sintetizado en el párrafo 20 *supra*, se constata que el accionante manifiesta su inconformidad con lo decidido en el auto impugnado. Y al no ser competencia de esta Corte pronunciarse sobre la corrección o incorrección de una decisión judicial en el marco de una acción extraordinaria de protección, no corresponde plantear un problema jurídico para el análisis de este argumento.

¹¹ En la sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 138, la Corte señaló que cuando se argumente la violación del derecho a la tutela judicial efectiva, a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, los jueces podrán direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿El auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y de observancia del trámite propio de cada procedimiento, por cuanto los jueces de la Sala no habrían aplicado la normativa que regula el recurso de revisión?

32. El artículo 76 numeral 1 de la CRE establece que, “[c]orresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”. Por otro lado, el numeral 3 del mismo artículo prevé que, “[s]ólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”. Así, las disposiciones constitucionales citadas, establecen que los operadores de justicia tienen la obligación de aplicar las normas jurídicas que correspondan en el caso concreto.¹²
33. Este Organismo ha determinado que las garantías bajo análisis constituyen *garantías impropias*,¹³ las cuales no configuran por sí solas supuestos de violación del principio del debido proceso, sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal.¹⁴ Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que para que se vulneren las denominadas garantías impropias deben configurarse los siguientes elementos: (i) la violación de alguna regla de trámite; y, (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.¹⁵
34. Con base en lo señalado, esta Magistratura analizará, en primer lugar, si (i) los jueces accionados en el caso concreto violaron una regla de trámite aplicable al recurso de revisión; y, en segundo lugar, en caso de determinarse la transgresión a una regla de trámite, (ii) se examinará si se afectó el derecho al debido proceso como principio.
35. Así, en orden a verificar si la Sala accionada observó las normas de trámite del recurso de revisión previsto en materia penal, cabe precisar que, considerando la fecha en la que se suscitaron los hechos que dieron origen al proceso por injurias seguido en contra del accionante,¹⁶ las normas aplicables al caso *sub judice* son las contenidas en el CPP.¹⁷ Por lo que teniendo en cuenta que la propia Sala accionada en el auto

¹² CCE, sentencia 2488-16-EP/21, 28 de abril de 2021, párr. 22.

¹³ CCE, sentencia 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 28.

¹⁴ *Ibíd.* párr. 27.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Querella presentada el 10 de septiembre de 2007, que obra a fojas 2 del expediente del Juzgado Tercero de lo Penal de Loja.

¹⁷ La disposición transitoria primera del COIP, establece que: “Los procesos penales, actuaciones y procedimientos de investigación que estén tramitándose cuando entre en vigencia este Código, seguirán

impugnado reconoce como normativa aplicable al caso concreto, las disposiciones del CPP, este Organismo examinará el cargo del accionante respecto a la conducta judicial de la Sala a la luz del CPP y no del COIP.

- 36.** En este orden de ideas, el procedimiento previsto en las disposiciones del CPP, establecía que la solicitud de revisión debía ser fundamentada y contener la petición de prueba;¹⁸ adicionalmente, se señalaba que “[l]a formulación y presentación de nuevas pruebas, las exposiciones y alegaciones de revisión, y la pretensión del recurrente, se tramitarán y resolverán mediante el procedimiento de audiencia oral, pública y contradictoria [...]”.¹⁹ Una vez desarrollada la audiencia, el artículo 367 del CPP, determinaba que los jueces de la Corte Nacional de Justicia mediante sentencia debían declarar la procedencia o improcedencia del recurso de revisión.
- 37.** Como se advierte, las normas procesales referidas establecían que este tipo de recurso extraordinario debía resolverse a través de sentencia, sin contemplar una fase de admisibilidad para su resolución. Lo señalado, ha sido materia de un amplio análisis en la jurisprudencia constitucional;²⁰ así, esta Corte al referirse al trámite del recurso de revisión según las normas del CPP, ha precisado que: “[e]ste procedimiento, no preveía entre sus reglas de sustanciación, una etapa de admisibilidad que habilite a la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia a calificar previamente si este recurso extraordinario se encontraba debidamente fundamentado”.²¹
- 38.** En esta línea, en la sentencia 433-16-EP/21, la Corte señaló que, una vez interpuesto el recurso de revisión, este debía ser conocido en audiencia oral, pública y contradictoria, a fin de que el recurrente presente las pruebas solicitadas y los fundamentos que sustentan el recurso de revisión.²²
- 39.** De forma que la Corte Constitucional ha señalado que el conocimiento y resolución del recurso extraordinario de revisión, conforme a las disposiciones del CPP, implica que: i) no existía una fase de calificación previa o admisión; ii) la tramitación del recurso de revisión era oral, en audiencia pública y contradictoria; y, iii) los jueces

sustanciándose de acuerdo con el procedimiento penal anterior hasta su conclusión, sin perjuicio del acatamiento de las normas del debido proceso, previstas en la Constitución de la República, siempre que la conducta punible esté sancionada en el presente Código”.

¹⁸ Código de Procedimiento Penal, Suplemento del Registro Oficial 369, 13 de enero de 2000. Artículo 362.

¹⁹ *Ibíd.* Artículo 366.

²⁰ Véase las sentencias 729-19-EP/24, 1845-16-EP/21, 433-16-EP/21 y 168-19-EP/21, en las cuáles la Corte ha analizado acciones extraordinarias de protección presentadas contra autos devolutivos o autos de inadmisión de recurso de revisión sustanciados al amparo del CPP.

²¹ CCE, sentencia 168-19-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 33

²² CCE, sentencia 433-16-EP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 21.

debían emitir un pronunciamiento de fondo (sentencia), declarando procedente o improcedente el recurso de revisión interpuesto.²³

40. En igual sentido, es preciso considerar que el recurso de revisión en materia penal, debido a su naturaleza extraordinaria, permite la presentación de nuevos elementos probatorios aun cuando el proceso penal haya concluido con la emisión de una sentencia condenatoria; y, de acuerdo a las disposiciones procesales revisadas previamente, estos nuevos elementos probatorios se debían formular y presentar durante la audiencia.²⁴ Es por esto que, el declarar la inadmisión o improcedencia de un recurso de revisión, sin que previamente se haya realizado la audiencia prevista en el artículo 366 del CPP, se impide al recurrente el poder presentar las pruebas que sustentan, precisamente, la interposición del recurso.
41. En el caso *in examine*, se advierte que los jueces accionados a través de la decisión judicial impugnada -a la cual denominan *auto devolutivo*- determinaron que el recurso de revisión no había sido presentado conforme a derecho y que no reunía los requisitos exigidos por la normativa aplicable. Bajo este razonamiento, la Sala accionada se abstuvo de tramitar el recurso de revisión presentado por el accionante y dispuso la devolución del expediente al tribunal de origen.
42. Con base a lo señalado, este Organismo observa que la decisión judicial impugnada resolvió la improcedencia del recurso de revisión, sin que para esto se haya desarrollado la audiencia oral, pública y contradictoria, en la que el recurrente debía formular y presentar los nuevos elementos probatorios, así como las exposiciones y alegaciones que sustentaban el recurso de revisión, conforme a lo establecido en el artículo 366 del CPP. Asimismo, se advierte que los jueces accionados resolvieron el recurso de revisión a través de un auto y no mediante sentencia, tal y como lo requería el artículo 367 del CPP.
43. En tal razón, la Corte observa que los jueces de la Sala inobservaron las reglas de trámite propias del recurso de revisión señaladas en el párrafo 39 *supra*; pues, más allá de que el recurso de revisión se haya presentado y argumentado conforme a las disposiciones del COIP, como lo advirtió la Sala accionada en el auto impugnado los jueces nacionales debían adecuar su actuación al procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico y no aplicar un procedimiento impropio para el caso, más aun cuando los jueces accionados en su argumentación reconocen la aplicabilidad del CPP al caso concreto.

²³ CCE, sentencia 168-19-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 35.

²⁴ CCE, sentencia 1845-16-EP/21, 24 de marzo de 2021, párr. 26.

44. Ahora bien, conforme a lo indicado previamente, una vez que se ha constatado que en la decisión judicial impugnada se han transgredido las reglas de trámite aplicables en el caso concreto, se debe determinar sí, como consecuencia de esto, se afectó el derecho al debido proceso como principio. Esto implica verificar si en el caso *in examine* se ha socavado el valor constitucional consistente en que los intereses de las partes en litigio sean juzgados a través de un procedimiento que, en la mayor medida posible, se aproxime a un resultado conforme a Derecho.²⁵
45. Sobre este punto, es importante mencionar que la Corte Constitucional en la sentencia 1845-16-EP/21, determinó que el omitir realizar la audiencia prevista en el artículo 366 del CPP, no sólo implica la inobservancia de una regla de trámite, sino que además afecta el derecho a la defensa del recurrente, en la medida que se le impide fundamentar su recurso y ser escuchado en el momento procesal oportuno, lesionándose además, los principios de oralidad e inmediación.²⁶
46. En concordancia con lo señalado, la jurisprudencia constitucional ha establecido también que una decisión judicial de esta índole, transgrede el principio de legalidad penal adjetiva reconocido en el artículo 76.3 de la CRE, en íntima relación con el derecho a la seguridad jurídica, por cuanto:
- “[...] uno de los principios rectores en materia penal es el principio de legalidad, el cual se circunscribe tanto a lo sustantivo como a lo adjetivo, dentro del caso en análisis se puede observar que las formas procedimentales contempladas en la normativa procesal penal, debieron haber sido observadas taxativamente por parte de los jueces nacionales cuando conocieron el recurso de revisión presentado por el accionante; observándose que al no estar contemplada la figura de la inadmisión en dicho cuerpo normativo, mal pudieron los jueces declarar inadmitido el recurso, y menos aun cuando no se llevó a efecto la audiencia oral, pública y contradictoria conforme se determinó en el problema jurídico anterior. El derecho penal se rige por principios de interpretación como la prohibición de interpretación extensiva, en aquel sentido los jueces nacionales no debían realizar interpretaciones adjetivas que vayan en desmedro de los derechos del recurrente”.²⁷
47. Con base a los criterios expuestos, se evidencia que la inobservancia del trámite aplicable al recurso de revisión previsto en el régimen jurídico constituye efectivamente una transgresión al derecho al debido proceso como principio, en la medida que conlleva la afectación de varias de las garantías que integran este valor constitucional, especialmente al derecho a la defensa.

²⁵ CCE, sentencia 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 30.

²⁶ CCE, sentencia 1845-16-EP/21, 24 de marzo de 2021, párr. 25.

²⁷ CCE, sentencia 246-16-SEP-CC, caso 257-16-EP, 3 de agosto de 2016.

48. Por lo tanto, esta Magistratura concluye que los jueces accionados, al dar un trámite diferente al recurso de revisión presentado por el accionante y no sujetar su actuación al procedimiento establecido en el CPP, vulneraron el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y de observancia del trámite propio a cada procedimiento.

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 1961-19-EP.
- 2.** Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y de observancia del trámite propio a cada procedimiento, como consecuencia del auto dictado el 15 de noviembre de 2018 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia.
- 3.** Disponer las siguientes medidas de reparación:
 - a.** Dejar sin efecto el auto dictado el 15 de noviembre de 2018 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia;
 - b.** Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración del derecho constitucional y ordenar que una nueva Sala de la Corte Nacional de Justicia, previo sorteo, resuelva el recurso de revisión interpuesto por el accionante; y,
 - c.** Remitir el expediente a la Corte Nacional de Justicia.
- 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 seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 31 de enero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 1961-19-EP/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, la sentencia correspondiente a la causa *1961-19-EP/24*, en la cual aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Fredi Vidal Aponte Aponte (el “**accionante**”) en contra de un auto devolutivo de mayoría de 15 de noviembre de 2018 dictado por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“**Tribunal de revisión**”).
2. La sentencia de mayoría determinó que el Tribunal de revisión, al no convocar a la audiencia de fundamentación del recurso de revisión penal inobservó las reglas de trámite previstas en el Código de Procedimiento Penal (“**CPP**”) en relación con este recurso, lesionando con ello el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y de observancia del trámite propio de cada procedimiento.
3. No coincido con la decisión que se expresa en la sentencia de mayoría. Consecuentemente, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulo respetuosamente mi voto salvado.

2. Análisis

4. En este voto salvado explicaré las razones por las que estimo que, en el caso concreto, no ameritaba hacer un análisis de fondo sobre la presunta vulneración de los derechos alegados por el accionante, sino que la acción debió rechazarse por falta de objeto.
5. El auto de 15 de noviembre de 2018, dictado por el Tribunal de revisión no es objeto de acción extraordinaria de protección, al no resolver el fondo de las pretensiones del recurso de revisión con autoridad de cosa juzgada material, ni impedir que se pueda presentar un nuevo recurso de revisión bajo la misma causal, ni generar un posible gravamen irreparable a derechos constitucionales que no pueda ser subsanada. Al ser un auto devolutivo, el accionante podía volver a presentar el recurso de revisión por la misma causal. A mi criterio, ordenar el reenvío para rechazar un recurso que ya

fue considerado improcedente y cuyo resultado no variará, no solo que es inoficioso, sino que genera un gravamen al accionante al perder la posibilidad de volver a presentar el recurso de revisión por la misma causal conforme la normativa que lo regula.

3. Cuestión previa

Sobre el objeto de la acción extraordinaria de protección

6. La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en los que se haya violado por acción u omisión derechos constitucionales.¹ En la sentencia 154-12-EP/19, esta Corte Constitucional estableció la excepción a la regla jurisprudencial de preclusión, respecto a las impugnaciones de autos que, a pesar de haber sido admitidos a trámite, no corresponde al tipo de decisiones señaladas. En ese caso, “(...) si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia (...) la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”.
7. Al respecto, esta Corte Constitucional a través de la sentencia 1502-14-EP/19, estableció un precedente jurisprudencial que definió la forma para identificar cuando un auto es definitivo y cuando pone fin al proceso. La Corte señaló que: (1) Un auto pone fin al proceso, siempre que se verifique estos supuestos: (1.1) el auto resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2.) el auto no resuelve el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.² Asimismo, excepcionalmente se puede establecer la existencia de un gravamen irreparable (2), conforme a los presupuestos de la sentencia 154-12-EP/19, la que estableció que, “(u)n auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”.³
8. En la especie, el accionante presentó la demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto devolutivo de mayoría emitido el 15 de noviembre de 2018 emitido por el Tribunal de revisión. En este auto, dicho Tribunal resolvió que

¹ Arts. 94 y 437 de la CRE y 58 de la LOGJCC.

² CCE, sentencia 1502-14-EP/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 16.

³ CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 45: “(t)ambién podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable”.

el recurso de revisión penal interpuesto por el accionante no estaba presentado conforme a derecho, lo que lo tornaba improcedente por no reunir los requisitos exigidos por la normativa aplicable. Para el efecto sostuvo:

En el caso que nos ocupa de la revisión procesal se desprende que: (i) *normativa aplicable*.- El recurso interpuesto por el ciudadano Fredi Vidal Aponte Aponte, fue presentado y argumentado en base a las disposiciones constantes en el Código Orgánico Integral Penal, sin embargo, en consideración a la fecha en la que el proceso penal fue iniciado se tiene el recurso de revisión interpuesto ante la Corte Nacional de Justicia, se corresponde con las reglas de procedimiento establecidas desde el momento mismo en que se inicia el proceso, lo que se traduce en que en atención al principio de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva desarrollados en los párrafos precedentes y en virtud del principio de irretroactividad, la ley aplicable a este caso para la fundamentación del recurso de revisión es el Código de Procedimiento Penal. Consecuentemente, el procesado ha planteado su recurso de revisión sobre la base de normativa que no es aplicable al caso *sub lite*. (ii) *trámite*.- El ciudadano recurrente, como consta en el expediente procesal, ha presentado con anterioridad, recurso de revisión sobre la base de la normativa efectivamente aplicable, sin embargo fue declarado en abandono, tal como se cita en el acápite 2.1 del presente auto.

9. Con base en lo expuesto, el Tribunal de revisión se abstuvo de tramitar el recurso de revisión interpuesto por el accionante y dispuso la devolución del expediente al tribunal de origen.
10. De allí que se verifica que el auto impugnado no cumple con los presupuestos 1.1 y 1.2, expuestos en el párrafo 6 de este voto salvado, al no resolver el fondo de las pretensiones del recurso de revisión con autoridad de cosa juzgada material, debido a que el Tribunal de revisión se abstuvo de tramitarlo. Tampoco impidió que el accionante pueda presentar un nuevo recurso de revisión bajo la misma causal, además de las otras causales. En este caso, al tratarse de un auto devolutivo y no de una sentencia, es decir de un pronunciamiento de fondo emitido en la audiencia correspondiente, el accionante no está impedido a interponer un nuevo recurso de revisión penal bajo la misma causal. Por esta razón, no se verifica un gravamen irreparable, ya que el accionante está habilitado para interponer otro recurso de revisión fundamentado en la misma causal.⁴

⁴ En esa misma línea, en la sentencia 2721-19-EP/24 de 24 de enero de 2024, con voto de mayoría, esta Corte determinó que el auto que declaró el abandono del recurso de revisión, después de que se llevara a cabo la audiencia respectiva y compareciera el defensor público del accionante, quien expuso que “no va a fundamentar el recurso, no es un auto definitivo. Así sostuvo: “el auto impugnado no resolvió sobre el fondo de las pretensiones del recurso de revisión con autoridad de cosa juzgada material, dado que lo declaró abandonado en consideración a lo expuesto por el abogado defensor del accionante. Tampoco impide que se pueda presentar un nuevo recurso de revisión bajo la misma causa, pues bajo la normativa aplicable, esto es, el Código de Procedimiento Penal, el efecto del abandono es tener al recurso como no interpuesto. En ese mismo sentido, no se verifica un gravamen irreparable, ya que podría interponerse otro recurso de revisión fundamentado en la misma causa y las mismas pruebas”.

- 11.** En este sentido, respecto a la prohibición prevista en el artículo 368 del CPP que dispone: “Nueva revisión.- Ni el rechazo de la revisión, ni la sentencia confirmatoria de la anterior, impedirá que pueda proponerse una nueva revisión fundamentada en una causa diferente”, en la sentencia 168-19-EP, esta Corte estableció que:

(...) la observancia del procedimiento de revisión, conforme la normativa que lo regulaba, demandaba que la fundamentación del recurso de revisión se lo haga en audiencia oral, pública y contradictoria, luego de practicadas las pruebas ante el Tribunal de revisión. Por lo que, el revisionista únicamente podía incurrir en la prohibición prevista en el artículo 368 del CPP, si en el primer recurso de revisión tuvo la oportunidad de fundamentar su recurso de revisión en audiencia, lo cual le garantizaba el debido proceso en la garantía del trámite propio. Esta condición exigía, en correspondencia con el artículo 367 del CPP, contar con una sentencia previa, que declare improcedente el recurso de revisión, por la misma causa que el revisionista propuso su nuevo recurso.⁵

- 12.** Con base en lo expuesto, la Corte señaló que para que opere la prohibición establecida en el artículo 368 del CPP, se requiere: i) conocimiento del recurso de revisión en audiencia y ii) emisión de una sentencia.⁶ Dejando claro que, si no se cumplen con estos requisitos, el revisionista puede volver a presentar el recurso de revisión por la misma causal y el Tribunal de revisión debe conocerlo.

- 13.** Ahora, si bien este Organismo, sin realizar consideraciones previas sobre si las decisiones impugnadas son objeto de acción extraordinaria de protección, ha encontrado vulneración de una serie de derechos, en concreto, el derecho al debido proceso en la garantía de observancia del trámite propio de cada procedimiento, cuando el Tribunal de revisión, bajo el CPP, sin convocar a audiencia oral, pública y contradictoria, ha declarado que el recurso de revisión no estaba debidamente fundamentado. Dejando claro que, bajo la normativa del CPP, no estaba contemplada la posibilidad de inadmitir el recurso de revisión, sino que requería un pronunciamiento de fondo.⁷ También ha dejado establecido ciertos casos en donde el convocar a la audiencia respectiva resultaría inoficioso y por tanto el Tribunal no estaría obligado a convocarla:

(...) esta Corte advierte que no sería necesaria la convocatoria a audiencia si el revisionista no enuncia la causa de revisión en la que basa su recurso, distinto de la

⁵ CCE, sentencia 168-19-EP/21, 16 de junio de 2021, párrs. 42 y 43.

⁶ Ibid., párr. 50.

⁷ Ver sentencias 246-16-SEP-CC, 03 de agosto de 2016, sentencia 053-17-SEP-CC, 22 de febrero de 2017, 433-16-EP/21, 10 de marzo de 2021, 1845-16-EP/21, 24 de marzo de 2021, y 168-19-EP/21, 16 de junio de 2021.

fundamentación que debe hacerse en audiencia, o si no anuncia las pruebas que sustenta la causa de revisión. En estos casos la audiencia resultaría inoficiosa.⁸

14. De lo examinado, la Corte abre la posibilidad a que, durante la tramitación del recurso de revisión, bajo el CPP, el Tribunal no esté obligado a convocar a la audiencia de fundamentación de este recurso, siempre y cuando aquella resulte abiertamente inoficiosa.
15. En el caso que nos ocupa el accionante al momento de interponer el recurso de revisión penal, lo hizo amparado en la normativa del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”). Para el Tribunal de revisión (ver párr.8 *ut supra*), el accionante debía interponer este recurso de naturaleza extraordinaria amparado en las normas previstas en el CPP y no como lo hizo en el COIP, lo que ocasionó que ese Tribunal emita el auto devolutivo ahora impugnado. En el informe de descargo el Tribunal de revisión corrobora su decisión indicando que:

(...) el principio dispositivo que rige dentro del proceso penal y con toda razón para el caso de recursos de naturaleza extraordinaria, responde a la obligación que tienen las partes de exponer con precisión la normativa y fundamentos para presentar un recurso apegado a la técnica; es de notar que el Tribunal no puede suplir una falta de precisión en la sustentación del recurso interpuesto.

16. De lo transcrito, si el Tribunal de revisión convocaba a la audiencia de fundamentación de este recurso, luego de que el accionante lo hubiese fundamentado, lo hubiera rechazado al ser interpuesto erradamente sobre la base de normativa que no le era aplicable al caso. Lo dicho se corrobora con los propios criterios expuestos por el Tribunal de revisión tanto en el auto impugnado como en el informe de descargo presentado.⁹ Con ello, no solo que la convocatoria a la audiencia hubiese sido inoficiosa, sino que además se activaba la prohibición establecida en el art. 368 del CPP impidiendo que el accionante pueda interponer un nuevo recurso de revisión por la misma causal.

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

⁹ En el informe de descargo presentado por el Tribunal de revisión se señaló además que el auto impugnado: “(...) resguard(a) el principio de legalidad procesal, se proteg(e)n los derechos (del accionante)... tampoco se viola el debido proceso, sino que se procura que el recurso de revisión siga el tramite establecido en la ley que corresponde. No se infringe el derecho a la defensa del accionante, en su garantía de motivación, ya que la resolución cuenta con la debida explicación acerca de porque el tribunal decide abstenerse de tramitar el recurso de revisión. Finalmente, se respeta el derecho a la seguridad jurídica, al salvaguardar que el medio de impugnación se sustente en la norma procesal correcta y se actúe de manera uniforme en casos similares”.

17. Por lo expuesto a mi criterio, la sentencia de mayoría no debía entrar a examinar los cargos alegados por el accionante y emitir una sentencia sobre el fondo de las pretensiones de su demanda, pues el auto impugnado no se enmarca en los supuestos indicados en el párrafo 7 y al no ser definitivo, no impide al accionante volver a presentar el recurso de revisión por la misma causal. Lo dicho además se reafirma cuando en el informe de descargo, el Tribunal de revisión da cuenta que el accionante el 11 de abril de 2022, “(...) accedió de manera correcta al procedimiento de revisión” y presentó nuevamente este recurso, “obten(iendo) una respuesta adecuada”.
18. En este caso, no existía un daño irreparable al no ser definitivo el auto impugnado, y por el contrario tratarlo como tal, podía generar un gravamen al ordenar un reenvío inoficioso y activar la prohibición establecida en el artículo 368 del CPP. En suma, considero que en este caso debía rechazarse la demanda al no ser objeto de acción extraordinaria de protección.

4. Decisión

Consecuentemente, la acción extraordinaria de protección debió ser rechazada por falta de objeto.



Jhoel Escudero Soliz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 1961-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 07 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 14:50; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 1961-19-EP/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría 1961-19-EP/24 por las consideraciones que se exponen a continuación:
2. El voto de mayoría se pronunció sobre una acción extraordinaria de protección presentada por Fredi Vidal Aponte Aponte (“**accionante**”) en contra del auto de 15 de noviembre de 2018 (“**auto**”) emitido por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”), en el marco de un recurso de revisión. En la demanda, el accionante alegó la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), a ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento (art. 76.1 CRE), a la motivación (art. 76.7.1 CRE), y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
3. El voto de mayoría consideró que el **auto** emitido por la Sala Nacional es **objeto** de una acción extraordinaria de protección y, consecuentemente, efectuó un análisis de fondo. Al respecto, el voto de mayoría -previo a concluir que el referido auto vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de observancia trámite del accionante- razonó lo siguiente, tomando en cuenta la normativa del Código de Procedimiento Penal (“**CPP**”):

La Sala Nacional resolvió la improcedencia del recurso de revisión, sin que para esto se haya desarrollado la audiencia oral, pública y contradictoria, en la que el recurrente debía formular y presentar los nuevos elementos probatorios, así como las exposiciones y alegaciones que sustentaban el recurso de revisión, conforme a lo establecido en el artículo 366 del CPP. Asimismo, se advierte que los jueces accionados resolvieron el recurso de revisión a través de un auto y no mediante sentencia, tal y como lo requería el artículo 367 del CPP [...] la inobservancia del trámite aplicable al recurso de revisión previsto en el régimen jurídico constituye efectivamente una transgresión al debido proceso como principio [...].

4. Me aparto de la decisión de mayoría porque el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC precisan que la acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, **autos definitivos** y resoluciones con fuerza de sentencia en los que se haya violado por acción u omisión derechos constitucionales.

una acción extraordinaria de protección. En ese sentido, el voto de mayoría debía considerar que el auto impugnado **no era definitivo** y, en consecuencia, no estaba obligado a pronunciarse sobre el mérito del caso en fase de sustanciación.¹ En adición, el voto de mayoría debía observar que un auto es definitivo cuando:

(1) pone fin al proceso, o si no lo hace, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.²

5. En la causa resuelta por el voto de mayoría se verifica que el accionante impugnó “**el auto devolutivo**” mediante el cual, la Sala Nacional se abstuvo de tramitar el mismo, al evidenciar que el recurso de revisión interpuesto fue propuesto bajo disposiciones normativas no aplicables al caso. Es decir, el accionante, en lugar de fundamentar su recurso con base en el CPP como sí lo había hecho antes, cometió un error de bulto al referirse al COIP. Así, la Sala Nacional determinó que la revisión se presentó con fundamento en:

las disposiciones constantes en el Código Orgánico Integral Penal, sin embargo, en consideración a la fecha en la que el proceso penal fue iniciado se tiene el recurso de revisión interpuesto ante la Corte Nacional de Justicia, se corresponde con las reglas de procedimiento establecidas desde el momento mismo en que se inicia el proceso [año 2007, vigente CPP], lo que se traduce en que en atención al principio de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva desarrollados en los párrafos precedentes [...]. El revisionista, como consta en el expediente procesal, ha presentado con anterioridad, recurso de revisión sobre la base de la normativa efectivamente aplicable [...].

6. De lo expuesto, considero que el auto emitido por la Sala Nacional no es definitivo, porque no resolvió el fondo de las pretensiones del recurso de revisión con autoridad de cosa juzgada material. Más bien, la Sala Nacional únicamente se abstuvo de tramitar la revisión por haberse fundamentado con base en el COIP, normativa que no era aplicable.
7. Por otra parte, conforme lo determinaba el artículo 368 del CPP, al no mediar una sentencia, el accionante podía **presentar nuevamente** un recurso de revisión bajo la misma causal. Esto último fue ratificado en la sentencia 168-19-EP/21, mediante la cual, este Organismo señaló que la prohibición establecida en el artículo 368 del CPP requería para su procedencia “i) conocimiento del recurso de revisión en audiencia y

¹ Según la regla contenida, en la sentencia 154-12-EP/19.

² CCE, sentencia 1534-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 12.

- ii) emisión de una sentencia”. En este caso, no se configura el citado criterio, de modo que el accionante podía presentar un nuevo recurso de revisión, como en efecto lo hizo, pues de la revisión del sistema EXPEL y del informe de descargo de la Sala Nacional, se verifica que, el 11 de abril de 2022, el accionante presentó un nuevo recurso de revisión con fundamento en el CPP.
8. Además, en la sentencia 168-19-EP/21, esta Corte determinó que no será necesaria la convocatoria a **audiencia por inoficiosa** si el revisionista “no enuncia la causa de revisión en la que basa su recurso, distinta de la fundamentación que debe hacerse en audiencia o si no anuncia las pruebas en las que sustenta la causa de revisión”.³ De allí que, el voto de mayoría debía considerar que la Sala Nacional no convocó a una audiencia, toda vez que verificó que el accionante presentó su recurso de revisión con base en el COIP y no con el CPP, por lo que, la convocatoria a audiencia era inoficiosa, pues en este caso tampoco se enunció de manera acertada la causal legal de revisión. Es decir, cuando se evidencia un error evidente en la normativa aplicable que justifique la causal también resulta inoficioso la convocatoria a audiencia.
9. Por todo lo expuesto, considero que la acción extraordinaria de protección 1961-19-EP/24 debió ser rechazada.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ

Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.02.21
18:44:42 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz

JUEZ CONSTITUCIONAL

³ CCE, sentencia 168-19-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 39.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 1961-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 15 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 15:50; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

196119EP-664ab

**Caso Nro. 1961-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veinte de febrero de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, y los votos salvados el día miércoles veintiuno y jueves veintidós de febrero de dos mil veinticuatro por los jueces constitucionales Richard Ortiz Ortiz y Jhoel Escudero Soliz, 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 121-20-EP/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

CASO 121-20-EP

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

SENTENCIA 121-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional conoce una acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto resolutorio emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en el marco de un proceso de cuantificación económica de la reparación de un daño inmaterial. A la luz del precedente fijado en la sentencia 011-16-SIS-CC, la Corte concluye que la justificación que el Tribunal Distrital debió dar para alejarse de los peritajes debió ocurrir antes de solicitar el segundo y no después. Adicionalmente, con relación al punto b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC que exige que el Tribunal Distrital justifique debidamente su duda sobre los informes periciales para poder pedir un nuevo informe y alejarse de ellos, esta Corte concluye que ese análisis se lo debe realizar a la luz de la sentencia 1158-17-EP/21 y que el Tribunal Distrital no motivó suficientemente su alejamiento de los informes periciales. A su vez, la Corte concluye que si bien los informes periciales no son vinculantes, si el Tribunal Distrital va a alejarse de ellos debe hacerlo con una motivación suficiente.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 25 de julio de 2018, Sixto Fabián Labanda Hidalgo (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR (“**Petroecuador**”) y de la Procuraduría General del Estado. El accionante afirmó que, por haber trabajado 28 años en la refinería de Esmeraldas para Petroecuador sin protección alguna en contra del benceno y ciertos hidrocarburos aromáticos, contrajo una enfermedad catastrófica profesional denominada leucemia mieloide crónica. El proceso fue signado con número 17985-2018-00492 y su conocimiento recayó en la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia de Tumbaco, del cantón Quito (“**Unidad Judicial**”).

2. El 03 de septiembre de 2018, la Unidad Judicial aceptó la acción de protección al considerar que Petroecuador vulneró los derechos a la salud, a la vida y a mantener una vida digna del accionante.¹ Dispuso, entre otras medidas, lo siguiente:
 - 2.1. Que Petroecuador pague, además de las medicinas, los gastos médicos, tratamientos, operaciones y/o rehabilitaciones que correspondan. En suma, todos los gastos necesarios para conservar la salud del accionante, ya sea dentro o fuera del país.
 - 2.2. Que, de conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, “se ordena la reparación integral del daño inmaterial, por el detrimento sufrido de la salud del accionante por la actividad de trabajo realizado para el accionado, mediante el pago de una suma de dinero, cuyo monto será determinado en juicio contencioso administrativo, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 19 del mismo cuerpo de ley antes mencionada, para lo cual se tomará en cuenta la regla jurisprudencial emitida por la Corte Constitucional en la Gaceta Judicial No 003 de 21 de junio de 2013”.
3. El 13 de febrero de 2019, la Unidad Judicial puso en conocimiento del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**Tribunal Distrital**”) lo decidido, con el fin de que proceda a realizar la cuantificación correspondiente. El 18 de febrero de 2019, el Tribunal Distrital avocó conocimiento del proceso de cuantificación de la reparación económica y fue signado con número 17811-2019-00256.
4. El 21 de febrero de 2019, se elevó el acta de designación de perito que recayó en Catalina Paola Arias Argotti. El 27 de febrero de 2019, la perito en contabilidad y auditoría con especialidad en liquidación se posesionó en su cargo y el 04 de abril de 2019 emitió su informe pericial, cuantificando la reparación en \$484.744,44.
5. El 07 de mayo de 2019, después de analizar los escritos presentados por la Procuraduría General del Estado, Petroecuador y el accionante, la perito Arias Argotti rectificó su cuantificación en \$1.000.000,00.

¹ Si bien Petroecuador no interpuso recurso alguno, en la foja 623 del expediente judicial presentó un escrito alegando que nunca se le notificó y por eso no apeló. Sostuvo que se le notificó en un casillero judicial ajeno, y pidió la nulidad de los últimos recaudos procesales. En la foja 630 del expediente judicial, sin embargo, la Unidad Judicial negó la nulidad de lo actuado por considerar que ese sí era el casillero de Petroecuador.

6. En providencia de 19 de junio de 2019, el Tribunal Distrital dispuso que se realice un nuevo peritaje, para lo cual designó a Tania Yolanda Moreno Lucero como perito en contabilidad y auditoría con especialidad en liquidación. Se posesionó en su cargo el 25 de junio de 2019 y emitió su informe el 04 de julio de 2019, con una cuantificación de \$1.000.000,00.
7. Mediante auto resolutorio de 16 de septiembre de 2019, por considerar que la cuantificación “no se ha realizado en observancia a los parámetros fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y conforme lo dispuesto en la sentencia No. 0024-10-IS (sic) por la Corte Constitucional”, y además porque no “guarda relación y proporción alguna con la vulneración de derechos fundamentales del accionante”, el Tribunal Distrital ordenó a Petroecuador el pago de \$75.648,00 por concepto de reparación integral a favor del accionante.
8. El 04 de octubre de 2019, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto resolutorio del 16 de septiembre de 2019.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

9. El 04 de junio de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional² admitió a trámite esta acción y requirió al Tribunal Distrital que remita su informe de descargo.
10. El 02 de julio de 2020, el Tribunal Distrital remitió su informe de descargo.
11. El 08 de enero de 2024, conforme el orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso.

2. Competencia

12. 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 número 2 letra d de la LOGJCC.

² Conformado por las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 11 de marzo de 2020.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la acción y pretensión

- 13.** El accionante alega que se vulneraron sus derechos al debido proceso en su garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (artículo 76.1, CRE), a la seguridad jurídica (artículo 82, CRE), a la reparación integral (artículos 11.9 y 86.3, CRE), a la vida digna (artículo 66.2, CRE), y a la igualdad y no discriminación (artículo 66.4, CRE).
- 14.** Con relación a los derechos al debido proceso en su garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y a la seguridad jurídica, el accionante sostiene que el Tribunal Distrital ha inobservado el precedente fijado por la sentencia 011-16-SIS-CC. A su decir, al recibir el primer peritaje, únicamente podía desestimarlos en caso de que tenga una duda debidamente justificada mas no disponer un nuevo peritaje sin explicación alguna, atendiendo al punto b.7 de la sentencia. Afirma que después de recibir el segundo informe pericial, y al ser este concordante con el primero, estos debían necesariamente servir de sustento para dictar el auto resolutorio, tal y como a su decir disponen los puntos b.7 y b.8 de la sentencia. Alega que la sentencia impone al Tribunal Distrital la obligación de resolver con base en los informes periciales recibidos, y no con fundamento en criterios que a juicio del accionante desatienden a las particularidades del caso.
- 15.** En cuanto se refiere al derecho a ser reparado integral y eficazmente, el accionante lo conecta con los derechos a la vida digna y a la integridad personal. Sostiene que padece de una enfermedad catastrófica profesional que por su estado avanzado ya no puede ser tratada con un trasplante, y que eso debió haber sido tomado en cuenta al cuantificar la reparación. Alega que, considerando las particularidades de su tan grave enfermedad, los montos establecidos por los informes periciales no significan un enriquecimiento injustificado a su favor.
- 16.** Sobre el derecho a la igualdad, el accionante sostiene que tanto en Ecuador como en otros países se han concedido indemnizaciones de un millón de dólares o más, y que los daños que en esos casos se han ocasionado serían semejantes al suyo.
- 17.** Como pretensión, el accionante solicita que (i) se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, (ii) se deje sin efecto el auto resolutorio de 16 de septiembre de 2019 y en consecuencia (iii) se disponga la reparación económica al tenor de las cuantificaciones realizadas en ambos informes periciales.

3.2. Argumentos de la autoridad judicial accionada

- 18.** El Tribunal Distrital alega que sí analizó los informes periciales que recibió, pues solo de esa forma pudo haber concluido que estos no se condicen con estándares internacionales. Añade jurisprudencia sobre la reparación integral y concluye que esta pretende compensar y no sancionar, por lo que el accionante no debería quedar más rico que antes del perjuicio. A esto añade que ya se dispuso la reparación de todos los gastos relacionados con la salud del accionante (medicinas, tratamientos, operaciones, etc.), y que lo único que restaba por reparar eran los daños inmateriales, es decir, sus perjuicios morales o espirituales.
- 19.** Sostiene que el artículo 224 del COGEP prescribe que estos informes deben tener conclusiones claras, únicas y precisas. Afirma que, si bien en ambos informes se llega a una conclusión pecuniaria, ambos peritajes “coinciden que los montos a determinarse por la reparación económica son imposibles de calcular en un valor monetario”. Tilda de imprecisas a las conclusiones de ambos peritajes y por eso considera apropiado cuantificar por sí mismo el daño inmaterial.
- 20.** Estima que el rol de jueces no puede consistir en validar bajo su propia responsabilidad todo lo que dispongan los informes periciales pues en su calidad de autoridad judicial debe ser capaz de aplicar su sana crítica y prudencia en las medidas que establece. Alega que bajo ningún criterio pueden los informes periciales tener una naturaleza vinculante.

4. Cuestión previa

- 21.** La acción extraordinaria de protección se presentó en contra de un auto resolutorio emitido por el Tribunal Distrital en un proceso de cuantificación de la reparación económica. Como se trata de un auto resolutorio emitido a propósito de la fase de ejecución de una sentencia expedida con ocasión de una garantía jurisdiccional, corresponde profundizar en la determinación de si este auto resolutorio es o no objeto de una acción extraordinaria de protección.
- 22.** Según los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección debe limitarse a la verificación de la vulneración de derechos en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Solo pueden ser objeto de acción extraordinaria de protección los autos que tengan el carácter de definitivos. Según la jurisprudencia de la Corte, un auto es definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que

se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.³

- 23.** En materia de garantías jurisdiccionales, la determinación del monto de reparación económica ante la jurisdicción contencioso administrativa constituye únicamente un proceso de ejecución de la decisión constitucional que determinó la reparación.⁴ Este no es un proceso de conocimiento donde pueda volver a discutirse lo ordenado en la decisión que se ejecuta.⁵
- 24.** La jurisprudencia de la Corte ha reiterado que los autos emitidos en la fase de ejecución de un proceso judicial no son objeto de acción extraordinaria de protección.⁶ El fundamento para esta determinación es que los autos de ejecución no resuelven el fondo de la controversia con fuerza de cosa juzgada material, pues justamente ejecutan la decisión que concluyó el proceso de conocimiento. Tampoco impiden la continuación del proceso ni el inicio de uno nuevo pues el proceso concluye con la emisión de la decisión sobre el fondo de la controversia.
- 25.** Al no tratarse de autos definitivos, los autos de ejecución solo pueden ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional, cuando causen un gravamen irreparable, esto es, cuando *prima facie* se advierta una vulneración de derechos constitucionales de forma directa e inmediata y tales posibles vulneraciones no puedan ser reparadas a través de otro mecanismo procesal.⁷
- 26.** Adicionalmente, en el año 2016, la Corte Constitucional emitió la sentencia 011-16-SIS-CC. Dispuso una serie de lo que llamó reglas jurisprudenciales relacionadas con el proceso de cuantificación de la reparación económica a ser conocido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo cuando corresponda. Desde ese entonces, la Corte Constitucional ha tratado a estas reglas como vinculantes, por lo que este proyecto hará lo propio.⁸ Estas reglas, entre otras cosas, disciplinan la procedencia de

³ CCE, sentencia 1534-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 12

⁴ CCE, sentencias 004-13-SAN-CC, 13 de junio de 2013, p. 25; y, 40-15-IS/20, 12 de agosto de 2020, párr. 23

⁵ CCE, sentencia 004-13-SAN-CC, 13 de junio de 2013, p. 25

⁶ Entre otras, véase CCE, sentencias 2-15-EP/21, 8 de enero de 2021, párr. 34; 1265-14-EP/20, 16 de junio de 2020, párrs. 27 y 28; 1619-14-EP/20, 24 de junio de 2020; párr. 23- 24; y, 823-14-EP/20, 11 de marzo de 2020, párrs. 15 y 16.

⁷ CCE, sentencias 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 45; 2174-13-EP/20 de 15 de julio de 2020, párr. 64; y, 1238-21-EP/23, 19 de abril de 2023, párr. 42.

⁸ CCE, sentencias 1707-16-EP/21, 30 de junio de 2021; 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022 y 40-15-IS/20, 12 de agosto de 2020. Tanto es así que en sentencia 8-22-IS/22 la Corte se alejó explícitamente de las reglas

la acción extraordinaria de protección como un mecanismo para impugnar estos autos resolutorios.

- 27.** La sentencia 1707-16-EP/21 desarrolló la regla b.11 de la sentencia 011-16-SEP-CC con relación a su impugnabilidad. La Corte determinó que un auto resolutorio emitido en un proceso de cuantificación de la reparación económica, si tiene como origen una garantía jurisdiccional que no fue conocida por la Corte Constitucional, puede ser excepcionalmente impugnada a través de una acción extraordinaria de protección cuando (1) genere un gravamen irreparable que no pueda ser solventado a través de otro mecanismo procesal, y cuando (2) se trate de una garantía jurisdiccional en la que no haya intervenido la Corte Constitucional.⁹
- 28.** Con relación al primer requisito (1), la Corte identifica que *prima facie* el auto tiene la potencialidad de generar un gravamen irreparable en el accionante en virtud de una posible inobservancia de un precedente constitucional. Esto en cuanto la cuantificación fue diversa de los informes periciales respectivos, lo que podría constituir una inobservancia del precedente de la sentencia 011-16-SIS-CC emitida por la Corte Constitucional. Adicionalmente, en vista de que el juicio de reproche consiste en que el auto resolutorio habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica del accionante y no en acusar al Tribunal Distrital de no haber ejecutado o de haber ejecutado deficientemente la sentencia, la acción de incumplimiento no es apta para cumplir con ese fin. Por tanto, de ser fundadas sus pretensiones, el accionante no tiene otra vía disponible para tutelar sus derechos constitucionales.¹⁰
- 29.** Sobre el segundo requisito (2), el proceso de origen corresponde a una acción de protección conocida por la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia de Tumbaco, del cantón Quito. No se trata de una garantía jurisdiccional que fue previamente conocida por la Corte Constitucional.
- 30.** En virtud de lo expuesto, el auto resolutorio de 16 de septiembre de 2019 sí es susceptible de ser impugnado a través de una acción extraordinaria de protección.

b.12, b.13 y b.14 de la sentencia 011-16-SIS-CC. Por otro lado, si bien la Corte Constitucional se ha alejado de la práctica de resumir al final de sus sentencias una serie de criterios y llamarlos “reglas jurisprudenciales”, esta sentencia se seguirá refiriendo a ellas como tal.

⁹ CCE, sentencia 1707-16-EP/21, 30 de junio de 2021, párr. 24.

¹⁰ En la sentencia 1707-16-EP/21, la Corte claramente distinguió dos escenarios. El primero tiene que ver con el reproche que se le hace al auto resolutorio de no haber ejecutado integralmente la sentencia. Esto no puede ser impugnado a través de una acción extraordinaria de protección. El segundo, en cambio, se suscita cuando el accionante sostiene que el auto resolutorio ha vulnerado en sí mismo sus derechos constitucionales generándole un gravamen irreparable, por lo que solo en este caso y excepcionalmente podría proceder una extraordinaria de protección.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 31.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones que esta dirige a la decisión judicial objeto de la acción por considerarla lesiva de un derecho constitucional.¹¹
- 32.** Con relación al cargo resumido en el párrafo 14 *supra*, este acusa a la decisión judicial impugnada de inobservar un posible precedente contenido en la sentencia 011-16-SIS-CC. Como se desprende del párrafo 26 *supra*, la Corte ha tratado a estas consideraciones adicionales como reglas jurisprudenciales vinculantes reiteradamente.
- 33.** Como bien lo ha notado esta Corte, estas consideraciones adicionales no formaron parte de la *ratio decidendi* del caso en cuestión.¹² De esto se desprende que no pueden establecer un precedente judicial en sentido estricto en los términos de la sentencia 109-11-IS/20. Sin embargo, la Corte en anteriores ocasiones ya las ha tratado como vinculantes:

Al respecto, aun cuando las reglas analizadas no fueron el resultado de una respuesta concreta al conflicto jurídico sometido a conocimiento de la Corte en la causa No. 0024-10-IS, [...], estas resultan vinculantes y tendrían que ser aplicadas para la resolución de este caso.¹³

- 34.** Por tanto, la presente sentencia las tratará como tal. Asimismo, la sentencia 011-16-SIS-CC expresamente señaló que estas reglas constituyen una “interpretación conforme y condicionada con efectos *erga omnes* del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.
- 35.** Cabe anotar que del hecho de que no constituya un precedente en sentido estricto no se deriva automáticamente que todas las sentencias que no cumplan de manera estricta con los requisitos de esa sentencia queden sin valor jurídico. Que no se trate de un precedente judicial en sentido estricto no significa, por ejemplo, que la Corte no haya podido desarrollar y recrear las reglas jurisprudenciales en casos en donde sí se trató

¹¹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹² CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 20.

¹³ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 20.

de una consideración relacionada con la *ratio decidendi* del caso, por lo que dicho criterio sí quedaría establecido de manera vinculante.¹⁴

36. Con base en lo expuesto, la Corte ha dicho que la sola inobservancia de un precedente constitucional es susceptible de ser analizada a la luz del derecho a la seguridad jurídica.¹⁵ Por esa razón, el cargo será analizado a la luz del segundo de los derechos invocados, a saber, al derecho a la seguridad jurídica.

37. Ahora, dentro de la posible inobservancia del precedente contenido en la sentencia señalada, el accionante alega que el Tribunal Distrital ha inobservado las reglas jurisprudenciales b.7 y b.8¹⁶ de la sentencia 011-16-SIS-CC por razones diversas. Sostiene que se:

37.1. Inobservó la regla b.8 al momento en que habría ordenado un nuevo peritaje sin antes haber expuesto una duda debidamente justificada al respecto.

37.2. Inobservó la regla b.8 al no justificar adecuadamente la duda que dice haber tenido con relación a los informes periciales.

¹⁴ Así, por ejemplo, la sentencia 1238-21-EP/23 se refiere en particular a la regla jurisprudencial b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC para resolver el primer problema jurídico. En ese sentido, consideró que en vista de que en ese proceso se designaron tres peritajes cuando la regla jurisprudencial pone como límite la cantidad de dos, se inobservó ese precedente constitucional. Por tanto, en vista de que la Corte Constitucional en una decisión posterior ya decidió sobre la base de este razonamiento reflejado en su *ratio decidendi*, esta regla se cristalizó en un precedente vinculante en sentido estricto.

¹⁵ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 66; y, CCE, sentencia 487-16-EP/22, párr. 17: “En relación con los precedentes jurisprudenciales, su inobservancia puede presentarse, al menos, en dos supuestos: El primero se configura cuando los jueces que componen un cierto tribunal se alejan del precedente sin justificar suficientemente; y el segundo ocurre cuando, dichas autoridades judiciales no se apartan del precedente, sino que debiendo aplicarlo, no lo hacen. El primero deviene en la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por cuanto incumpliría el criterio rector de la suficiencia; mientras que el segundo, deriva en la vulneración del derecho a la seguridad jurídica”.

¹⁶ Las reglas jurisprudenciales en mención son las siguientes:

b.7 Una vez recibido el informe pericial, el tribunal contencioso administrativo de forma inmediata correrá traslado con el mismo a las partes procesales, por un término máximo de tres días, con objeto que presenten las observaciones que consideren pertinentes. Dichas observaciones junto con el informe pericial serán analizadas por el órgano contencioso administrativo y de estimar que las mismas son justificadas en atención a criterios técnicos, se pedirá que el perito realice la corrección, aclaración o ampliación respectiva; de lo contrario la autoridad jurisdiccional deberá resolver sobre la base del informe pericial presentado. A partir de mayo de 2016, de acuerdo al Código Orgánico General de Procesos, los informes periciales no serán susceptibles de la impugnación de error esencial.

b.8 Únicamente en caso de duda debidamente justificada de parte de la autoridad jurisdiccional, que no responderá a la petición de las partes procesales, se podrá ordenar un nuevo peritaje, cuyo informe será puesto a conocimiento de las partes procesales y servirá de sustento para la resolución del órgano jurisdiccional. En el proceso de determinación económica, como parte de la reparación económica, son admisibles el máximo de dos peritajes.

- 37.3.** Inobservó las reglas b.7 y b.8 al haber cuantificado la reparación económica de manera distinta a los informes periciales coincidentes entre sí. Esto pues considera que “la autoridad jurisdiccional deberá resolver sobre la base del informe pericial presentado” y en que, en caso de haberlo, el segundo informe “servirá de sustento para la resolución del órgano jurisdiccional”.
- 38.** Por la formulación de los cargos, se desprende transversalmente de la demanda que el juicio de reproche no solo se encuentra dirigido al auto resolutorio de 16 de septiembre de 2019, sino que también está dirigido a cuestionar el auto de 19 de junio de 2019 en donde se solicitó un nuevo peritaje. La presente sentencia tratará a ambos autos como impugnados. Por lo expuesto, en atención a la presunta vulneración a la seguridad jurídica, se formulan tres problemas jurídicos:
- 38.1.** ¿El Tribunal Distrital inobservó la regla b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC por supuestamente haber ordenado un nuevo peritaje sin antes haber expuesto una duda debidamente justificada al respecto, deviniendo esta exposición en inoportuna?
- 38.2.** ¿El Tribunal Distrital inobservó la regla b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC por supuestamente no haber justificado debidamente una duda que pudo haber tenido sobre los informes periciales recibidos a la luz del estándar de motivación establecido por la sentencia 1158-17-EP/21?¹⁷
- 38.3.** ¿El Tribunal Distrital inobservó las reglas b.7 y b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC al supuestamente haber cuantificado la reparación económica sin haber considerado los informes periciales emitidos dentro del proceso de cuantificación de la reparación económica?
- 39.** En lo referente al cargo resumido en el párrafo 15 *supra*, el accionante argumenta que la cuantificación realizada por el Tribunal Distrital es incorrecta por no tomar en consideración aspectos relevantes del caso particular. Este cargo pretende reprochar una supuesta incorrección del auto resolutorio, por lo que ni realizando un esfuerzo razonable la Corte puede plantear un problema jurídico al respecto.¹⁸
- 40.** Lo mismo puede decirse sobre el cargo resumido en el párrafo 16 *supra*, pues si el accionante estima que se vulneró su derecho a la igualdad porque en otros casos sí se

¹⁷ Ahora bien, en vista de que la Corte Constitucional lo ha hecho en casos anteriores, como se explicará en el párrafo 55 *infra*, este cargo será analizado también a la luz del derecho al debido proceso en su garantía de la motivación.

¹⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

habría concedido indemnizaciones que superen el millón de dólares, está en esencia impugnando la corrección de la cuantificación realizada por el Tribunal Distrital. Por tanto, esta Corte tampoco puede plantear un problema jurídico sobre este cargo ni aun realizando un esfuerzo razonable.

6. Resolución de los problemas jurídicos

41. El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica y lo desarrolla 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”.
42. De conformidad con el artículo 436 números 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” iguales y (ii) a la seguridad jurídica “que exige dotar a las expectativas de las personas de una previsibilidad razonable respecto de las decisiones judiciales”.¹⁹
43. El tenor literal de las reglas referidas de la sentencia es el siguiente:

b.7 Una vez recibido el informe pericial, el tribunal contencioso administrativo de forma inmediata correrá traslado con el mismo a las partes procesales, por un término máximo de tres días, con objeto que presenten las observaciones que consideren pertinentes. Dichas observaciones junto con el informe pericial serán analizadas por el órgano contencioso administrativo y de estimar que las mismas son justificadas en atención a criterios técnicos, se pedirá que el perito realice la corrección, aclaración o ampliación respectiva; de lo **contrario la autoridad jurisdiccional deberá resolver sobre la base del informe pericial presentado**. A partir de mayo de 2016, de acuerdo al Código Orgánico General de Procesos, los informes periciales no serán susceptibles de la impugnación de error esencial.

b.8 **Únicamente en caso de duda debidamente justificada de parte de la autoridad jurisdiccional, que no responderá a la petición de las partes procesales, se podrá ordenar un nuevo peritaje**, cuyo informe será puesto a conocimiento de las partes procesales y **servirá de sustento para la resolución del órgano jurisdiccional**. En el

¹⁹ CCE, sentencia 109-11-IS/20 (Precedente judicial en sentido estricto), 26 de agosto de 2020, párr. 21.

proceso de determinación económica, como parte de la reparación económica, son admisibles el máximo de dos peritajes.²⁰

44. La Corte analizará las alegaciones del accionante en el mismo orden en el que fueron expuestas en el párrafo 38 *supra*.

6.1. ¿El Tribunal Distrital inobservó la regla b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC por supuestamente haber ordenado un nuevo peritaje sin antes haber expuesto una duda debidamente justificada al respecto, deviniendo esta exposición en inoportuna?

45. La Unidad Judicial remitió el caso al Tribunal Distrital con fecha 13 de febrero de 2019, para el respectivo proceso de cuantificación económica de la reparación por daño inmaterial. Conforme lo establecido por la sentencia 011-16-SIS-CC, el Tribunal Distrital nombró una perito con fecha 21 de febrero de 2019.

46. El 04 de abril de 2019, la perito Catalina Paola Arias Argotti emitió su informe pericial en el que avaluó el daño inmaterial en \$484.744,44.²¹

47. El 15 de abril de 2019, tanto Petroecuador como la PGE impugnaron en su totalidad el informe pericial.²² El mismo día, el accionante solicitó que se tome en cuenta la póliza de responsabilidad civil no marítima contratada por Petroecuador con Seguros Sucre S.A., en la cual se incluye una cláusula de responsabilidad civil patronal por una cobertura de \$1.000.000,00.²³

²⁰ CCE, sentencia 011-16-SIS-CC, 22 de marzo de 2016, ps. 28 y 29. El subrayado está en el original y las negritas son añadidas.

²¹ El fundamento que utilizó para llegar a esta cifra se cimentó en la remuneración mensual percibida por el accionante multiplicada por su porcentaje de discapacidad (60%), cifra que a su vez fue multiplicada por la cantidad de meses laborales que al accionante le restarían considerando la longevidad promedio de una persona ecuatoriana. La perito acudió a las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (“INEC”) para concluir que esta sería de 75 años.

El tiempo restante de actividad laboral se contabilizó desde la fecha en que se catalogó a su enfermedad como profesional, el 11 de marzo de 2011 (a los 51 años del accionante). Es decir, le faltaban 24 años (288 meses) de actividad laboral. Su remuneración mensual era de \$2.805,21 y esta se multiplicó por su porcentaje de discapacidad (60%).

La fórmula fue como sigue: \$2.805,21 (remuneración mensual) * 60% (porcentaje de discapacidad) = \$1.683,13. Esta cifra fue la base para el cálculo. Después se multiplicó \$1.683,13 por 288 (cantidad de meses laborales restantes), resultando un total de \$484.741,44.

El informe se encuentra en las fojas 790 y siguientes del expediente judicial.

²² Un argumento relevante de ambas partes fue que el accionante sigue trabajando en Petroecuador, así que el cálculo que toma en cuenta su remuneración básica es equivocado pues se lo plantea como si fueran valores que habría dejado de percibir.

²³ Si bien el informe pericial menciona a la póliza, no se divisa una relación entre esta y la fórmula utilizada para la cuantificación. Esto varía en la rectificación realizada por la misma perito posteriormente.

- 48.** El 07 de mayo de 2019, la perito rectificó su monto inicial.²⁴ Consideró que Petroecuador, al contratar una póliza de responsabilidad civil no marítima con Seguros Sucre S.A., que contenía una cláusula de responsabilidad patronal por \$1.000.000,00, avaluó anticipadamente los daños de esta naturaleza en sus empleados. En consecuencia, estimó que esa es la cifra mínima que debe servir para la reparación.
- 49.** El 19 de junio de 2019, si bien el Tribunal Distrital citó la regla b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC, efectivamente ordenó un nuevo peritaje sin haber expresado un reparo u observación sobre este:

Agréguese al proceso los anexos y escritos que anteceden presentados por las partes procesales en el presente proceso, en atención a los mismos y una vez que ha sido revisado el contenido del informe pericial remitido a este Tribunal con fecha 4 de abril del 2019 y su escrito de aclaración al mismo remitido con fecha 7 de mayo del 2019 por parte de la perito Catalina Paola Arias, al amparo de lo dispuesto en la Sentencia No. 011-16- SIS-CC (Caso No. 0024-10-IS), literal b.8, en el que se indica: "...Únicamente en caso de duda debidamente justificada de parte de la autoridad jurisdiccional, que no responderá a la petición de las partes (...) se podrá ordenar un nuevo peritaje, cuyo informe será puesto a conocimiento de las partes procesales y servirá de sustento para la resolución del órgano jurisdiccional. En el proceso de determinación económica, como parte de la reparación integral, son admisibles el máximo de dos peritajes...", este Tribunal decide ordenar un nuevo peritaje, en tal virtud se designa a MORENO LUCERO TANIA YOLANDA (...).²⁵

- 50.** La regla jurisprudencial establecida en el punto b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC está encaminada a que la autoridad judicial disponga un nuevo peritaje únicamente cuando tenga una duda debidamente justificada al respecto. En ese sentido, el precedente establecido en esa sentencia obliga a los jueces del Tribunal Distrital a utilizar el primer peritaje recibido o, en su defecto, sustentar debidamente su duda con el fin de solicitar uno nuevo. Es cierto que la regla no especifica un momento específico en el cual se debe exponer esta duda: "[ú]nicamente en caso de duda debidamente justificada de parte de la autoridad jurisdiccional que no responderá a la petición de las partes (...) se podrá ordenar un nuevo peritaje cuyo informe será puesto a conocimiento de las partes procesales y servirá de sustento para la resolución del órgano jurisdiccional". Sin embargo, es evidente que la justificación debió haber sido expuesta antes de solicitar el segundo peritaje.²⁶

²⁴ Fs. 813 y siguientes del expediente judicial.

²⁵ F. 831 del expediente judicial.

²⁶ Al respecto, la Corte Constitucional ha identificado una inobservancia de las reglas jurisprudenciales de la sentencia 011-16-SIS-CC por actuaciones procesales inoportunas por parte del Tribunal Distrital. Por ejemplo, determinó que se vulneró la regla jurisprudencial b.4 en vista de que la autoridad judicial no asignó un perito al avocar conocimiento de la causa, y también porque la autoridad judicial corrió traslado a las

- 51.** La segunda perito designada, Tania Yolanda Moreno Lucero, cuantificó la reparación por daño inmaterial también en \$1.000.000,00.²⁷ El fundamento de esta cifra recayó, nuevamente, en la póliza de responsabilidad civil patronal que Petroecuador contrató con Seguros Sucre S.A. A su entender, asimismo, se trataba de una avaluación anticipada de los daños de semejante naturaleza que los dependientes de Petroecuador podrían sufrir.
- 52.** Es el 16 de septiembre de 2019, después de la presentación de ambos informes periciales, cuando el Tribunal Distrital expone su discrepancia con la avaluación de \$1.000.000,00 por daño inmaterial con fundamento en la póliza de responsabilidad civil patronal:

Una vez analizado el informe pericial presentado, este Tribunal colige que el mismo no se ha realizado en observancia a los parámetros fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y conforme lo dispuesto en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, emitida dentro del caso No. 0024-10-IS por la Corte Constitucional del Ecuador; en este sentido, tampoco guarda relación y proporción alguna con la vulneración de derechos fundamentales del accionante declarada en sentencia de fecha 03 de septiembre del 2018.

- 53.** Si bien es cierto que la exposición de la duda del Tribunal Distrital es aplicable a ambos peritajes puesto que tienen una misma conclusión en el monto, eso no significa que no haya habido una vulneración. Así, a pesar de que su explicación podría ser aplicable para los dos peritajes porque los montos coinciden, que la cuantificación sea la misma es una particularidad de este caso que no corrige la inobservancia del precedente por no haber justificado la duda en el momento oportuno.
- 54.** En consecuencia, la Corte identifica una inobservancia del punto b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC en cuanto la explicación que se dio para intentar deslegitimar los informes periciales fue inoportuna. Por tanto, el Tribunal Distrital en su auto resolutorio ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica del accionante en ese sentido.

6.2. ¿El Tribunal Distrital inobservó la regla b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC por supuestamente no haber justificado debidamente una duda que pudo haber tenido sobre los informes periciales recibidos a la luz del estándar de motivación establecido por la sentencia 1158-17-EP/21?

partes con un informe pericial por el término de siete días, cuando el término máximo previsto en las referidas reglas es de tres. CCE, sentencia 117-21-IS/22, 19 de enero de 2022, párr. 58.

²⁷ Fs. 1071 y siguientes del expediente judicial.

- 55.** Ahora le corresponde a la Corte determinar si esa explicación cumplió con el estándar argumentativo que exige la sentencia 011-16-SIS-CC. La regla b.8 no exige cualquier explicación para desvirtuar el informe pericial, sino que ordena al Tribunal Distrital exponer una duda debidamente justificada. En casos anteriores, la Corte ha analizado esta justificación sobre la base de las pautas de suficiencia motivacional establecidas en la sentencia 1158-17-EP/21.²⁸ Así, el análisis será realizado a partir del derecho a la seguridad jurídica como también del derecho al debido proceso en su garantía de la motivación.
- 56.** La Corte ha determinado que para que una sentencia se considere suficientemente motivada, es necesario que contenga (i) una fundamentación normativa suficiente, sea o no correcta conforme al derecho, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente, sea o no correcta conforme a los hechos.²⁹
- 57.** Para desestimar los peritajes, el Tribunal Distrital expuso su duda de la siguiente manera:
- Una vez analizado el informe pericial presentado, este Tribunal colige que el mismo no se ha realizado en observancia a los parámetros fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y conforme lo dispuesto en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, emitida dentro del caso No. 0024-10-IS por la Corte Constitucional del Ecuador; en este sentido, tampoco guarda relación y proporción alguna con la vulneración de derechos fundamentales del accionante declarada en sentencia de fecha 03 de septiembre del 2018.
- 58.** Como se puede observar, si bien ofrece argumentos genéricos sobre cómo se habrían transgredido ciertos parámetros, el Tribunal Distrital no explicitó cuáles serían los parámetros fijados por la sentencia 011-16-SIS-CC, ni tampoco cómo estos habrían sido inobservados por el informe pericial. Lo mismo ocurre con los estándares que invoca de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues ni siquiera particulariza un pronunciamiento específico. Y, en la misma línea, tampoco fundamenta cómo la cuantificación realizada por las dos peritos (coincidentes entre sí) sería desproporcionada con relación a la vulneración de derechos declarada por la sentencia emitida por la Unidad Judicial.
- 59.** Si bien en los puntos séptimo y octavo del auto resolutorio cita a la Organización Mundial de la Salud, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la

²⁸ CCE, sentencia 1238-21-EP/23, 19 de abril de 2023, párr. 59. En este caso, la Corte Constitucional analizó el estándar de la duda debidamente justificada de la sentencia 011-16-SIS-CC a la luz del derecho al debido proceso en su garantía de la motivación. De la misma manera, el caso se trataba sobre un proceso en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo cuyo auto resolutorio fue impugnado vía acción extraordinaria de protección.

²⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

Constitución en su artículo 32 y a la sentencia 016-016-SEP-CC de la Corte Constitucional, lo hace para definir a la salud, pero no para justificar su duda sobre algún posible desacierto del informe pericial. En el punto 6.2 cita a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para sostener que la reparación no debe dejar al damnificado más pobre ni rico de lo que era antes del acaecimiento del daño. Se refiere también a la sentencia 146-14-SEP-CC de la Corte Constitucional para concluir que las medidas de reparación deben ser proporcionales a la vulneración declarada. Sin embargo, estas citas no están destinadas a justificar una duda que el Tribunal Distrital dice tener respecto de la cuantificación. Más allá de afirmaciones genéricas y citas aisladas, no hubo argumentación destinada a cuestionar los informes periciales.

- 60.** Cabe aclarar, además, que las referencias presentadas por el Tribunal Distrital no se sustentan en consideraciones cuantitativas, ni técnicas, sino netamente cualitativas, generales y abstractas. En cuanto al primer requisito transcrito en el párrafo 56 *supra*, este sí ha sido cumplido en cuanto el auto resolutorio sí se refirió a una serie de cuerpos normativos de diversa naturaleza. Sin embargo, con relación al segundo requisito, el auto resolutorio no hizo absolutamente ninguna consideración particularizada sobre los informes periciales. Es decir, al ser las consideraciones abstractas, no tomó como fundamento fáctico a los informes periciales para argumentar en contra de ellos, por lo que no se cumple con este requisito, que exige que la argumentación esté dirigida particularmente en contra de los informes periciales de los cuales el Tribunal Distrital se pretendió alejar.
- 61.** La Corte encuentra que la argumentación fue insuficiente para satisfacer lo que exige la sentencia 011-16-SIS-CC al momento de justificar debidamente su duda respecto de los informes periciales, a la luz de la sentencia 1158-17-EP/21, pero no porque considere que estos no cumplieron con cierta longitud del texto, sino porque no hubo una argumentación dirigida a cuestionar, con su respectiva fundamentación fáctica, los informes periciales.³⁰
- 62.** Que la regla b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC exija al Tribunal Distrital una “duda debidamente justificada” se fundamenta en la medida en que los informes periciales son emitidos por personas que conocen su oficio y por eso están acreditadas como tal en el Consejo de la Judicatura. Si el ordenamiento jurídico ecuatoriano exige a los jueces y juezas acudir a un peritaje para cuantificar la reparación del daño inmaterial,

³⁰ Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que “la suficiencia motivacional no se satisface en función de la longitud del texto de la resolución; no se debe creer que una motivación breve es necesariamente insuficiente ni que una motivación extensa es necesariamente suficiente”. Sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, nota al margen V del apéndice.

es porque su conocimiento es técnico y especializado, y considera deseable que las autoridades judiciales cuenten con ese criterio como sustento.

- 63.** Sin embargo, eso no significa que la Corte desconozca las dificultades inherentes a la cuantificación de los daños inmateriales. El dolor de una persona no puede ser calculado numéricamente con la misma exactitud que podría, por ejemplo, cuantificarse el monto total de las remuneraciones que un empleado dejó de recibir por un determinado periodo de tiempo. Por eso es fundamental que, al momento de cuantificar un daño inmaterial, además de velar por el principio de reparación integral que busca en la medida de lo posible dejar a la víctima en una situación a lo menos asimilable a la que tenía antes del perjuicio, se vele también por reducir al máximo el margen de discrecionalidad al momento de cuantificar la reparación económica. Si bien la Corte está al tanto de las vicisitudes prácticas de garantizar exactitud en la cuantificación del daño inmaterial, conoce que el sistema judicial se beneficia de herramientas que le permitan garantizar una cierta uniformidad. Es fundamental que ese sea un criterio relevante a efectos de la cuantificación de daños extrapatrimoniales.
- 64.** Por lo expuesto, sin desconocer las dificultades de la cuantificación de un daño inmaterial, la sentencia 011-16-SIS-CC exige al Tribunal Distrital justificar debidamente su duda con el fin de alejarse de los montos concluidos en los peritajes. Esto no significa que la Corte Constitucional se esté pronunciando sobre la corrección o incorrección de los informes periciales, pues eso escapa del ámbito de las competencias que naturalmente tiene en una acción extraordinaria de protección, pero sí con el estándar exigido para que el Tribunal Distrital se aleje de ellos. Utilizar argumentos genéricos y no particularizados para desvirtuar dos informes periciales coincidentes no cumple con lo requerido por la regla b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC. Para cumplir con esta exigencia, es necesario que el Tribunal Distrital justifique su duda puntualizando en aquellos aspectos específicos del informe que considera equivocados para de esa manera cumplir con el estándar de suficiencia argumentativo establecido por la sentencia 1158-17-EP/21.
- 65.** Si bien el Tribunal Distrital en su informe de descargo presentado el 02 de julio de 2020 expone con detalle por qué considera que los informes periciales adolecen incorrecciones e imprecisiones, estas razones no se encuentran expuestas en la el auto resolutorio ni en algún auto emitido con ocasión del proceso de origen. Este informe fue emitido con ocasión del proceso constitucional ante esta misma Corte. Por eso, es naturalmente incapaz de corregir la efectiva vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso en su garantía de la motivación acaecida en el proceso de origen.

66. Por tanto, el Tribunal Distrital en el auto resolutorio de 16 de septiembre de 2019 inobservó el punto b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC al no justificar debidamente la duda que dijo haber tenido sobre el informe pericial, estándar definido por la sentencia 1158-17-EP/21 relativo al derecho al debido proceso en su garantía de la motivación. En consecuencia, esta Corte encuentra que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante, así como también su derecho al debido proceso en su garantía de la motivación.

6.3. ¿El Tribunal Distrital inobservó las reglas b.7 y b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC al supuestamente haber cuantificado la reparación económica sin haber considerado los informes periciales emitidos dentro del proceso de cuantificación de la reparación económica?

67. Como se desprende del párrafo 14 *supra*, el accionante considera que el Tribunal Distrital debió haber cuantificado el daño inmaterial en la cifra establecida por los informes periciales. Fundamenta su alegato tanto en la regla b.7 como en la b.8. La regla b.7 establece que el Tribunal Distrital, en caso de no encontrar que las observaciones que las partes tengan sobre el informe pericial sean “justificadas en atención a criterios técnicos”, “deberá resolver sobre la base del informe pericial presentado”. La regla b.8, por su parte, prescribe que en caso de haber un segundo peritaje este “servirá de sustento para la resolución del órgano jurisdiccional”. De aquí se desprende la pregunta sobre si el informe pericial presentado en procesos de esta naturaleza es vinculante para el Tribunal Distrital o no.

68. Del párrafo 62 *supra* se desprende el fundamento que da valor a los peritajes. Estos informes evidencian conocimientos técnicos que las autoridades judiciales normalmente no tienen, y es por eso que la sentencia 011-16-SIS-CC no deja a la discrecionalidad de los jueces solicitar o no un informe pericial, sino que directamente los manda a hacerlo. Esto, por supuesto, sin desconocer la dificultad inherente a la cuantificación de los daños extrapatrimoniales en general.

69. Pero eso no significa que los informes periciales sean vinculantes para el Tribunal Distrital. Esa conclusión vaciaría de sentido a la misma existencia del artículo 19 de la LOGJCC, que exige un juicio contencioso administrativo para la cuantificación de la reparación económica en los casos en los que el Estado sea el deudor. Se espera que una autoridad de naturaleza judicial sea la que tome la decisión final a la luz de su prudencia y sana crítica, como también de los principios procesales que rigen la

actividad jurisdiccional contenidos en el artículo 75 de la Constitución.³¹ De lo contrario, de ser el informe pericial vinculante para la autoridad judicial, no habría la necesidad de remitir el caso a la vía contencioso administrativa cuando la misma Unidad Judicial hubiera podido designar a un perito por sí misma y obedecer irreflexivamente a su informe.

- 70.** Es precisamente por la experticia de los peritos que la sentencia 011-16-SIS-CC exige que la autoridad judicial, de negarse a utilizar la cuantificación aportada en los informes, justifique debidamente la duda que tiene con respecto este último.
- 71.** Bien hace la autoridad judicial accionada al advertir que la sentencia 011-16-SIS-CC no impone al Tribunal Distrital la obligación de acatarse al monto establecido en los informes periciales, pero lo que sí hace es obligarlos a tomar los informes en consideración al momento de emitir el auto resolutorio. Por eso, la regla b.8 de la sentencia debe ser entendida como una obligación de consideración, mas no de acatamiento. Siempre y cuando se expongan justificadamente las dudas que el Tribunal Distrital tiene sobre los informes periciales a la luz de la sentencia 1158-17-EP/21, tal y como se expuso en la sección 6.2 *supra*, el auto resolutorio bien puede alejarse de los informes periciales. Es por ello que lo indicado en la sección previa no implica que el Tribunal Distrital tenga que determinar la cuantificación en un millón de dólares como lo sostuvieron los peritajes.
- 72.** Por tanto, la Corte Constitucional concluye que el Tribunal Distrital no inobservó las reglas jurisprudenciales b.7 y b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC en cuanto no tiene la obligación de acatarse al tenor literal de los informes periciales. En consecuencia, en este sentido el derecho a la seguridad jurídica del accionante no ha sido vulnerado.

7. Efectos de la sentencia

- 73.** El auto resolutorio de 16 de septiembre de 2019 dispuso una cuantificación por daño inmaterial de \$75.648,00. Como se desprende de las secciones precedentes, la Corte consideró que el auto de 16 de septiembre de 2019 vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante por inobservar el precedente establecido en la sentencia 011-16-SIS-CC. Por tanto, la Corte dispone dejar sin efecto este auto con el fin de que se haga el respectivo resorteo y se lo emita nuevamente, tomando en consideración las disposiciones de la presente sentencia.

³¹ El artículo 75 de la Constitución consagra los principios de gratuidad de la justicia, así como la garantía de una tutela efectiva, imparcial y expedita, con estricto apego a los principios de inmediación y celeridad.

74. Sin embargo, respetando las situaciones jurídicas consolidadas por dicho auto, y tomando en consideración que el accionante ya recibió ese dinero, el nuevo auto resolutorio que emita el Tribunal Distrital no podrá establecer un monto inferior al ya establecido con anterioridad. La Corte recuerda que la reparación debe ser cuantificada sobre la base de un daño inmaterial. Esto quiere decir que el Tribunal Distrital, así como los peritos, deben cuantificar el monto con fundamento en las aflicciones sufridas por el accionante y no en consideraciones de distinta naturaleza.³²
75. Adicionalmente, en el primer problema jurídico se identificó la inobservancia de la regla b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC porque el Tribunal Distrital no explicó oportunamente las razones por las cuales se alejó de los peritajes. Esta vulneración tuvo lugar en el auto de 19 de junio de 2019. Sin embargo, en el auto de 16 de septiembre de 2019 el Tribunal Distrital se alejó de los informes periciales con su respectiva explicación. Esta fundamentación, a pesar de que según las reglas jurisprudenciales correspondientes debió haber tenido lugar en el auto de 19 de junio de 2019, de alguna manera subsanó lo que se identificó respecto del auto de 19 de junio de 2019. Por lo expuesto, la Corte Constitucional no ve la necesidad de retrotraer el caso hasta la emisión de ese auto, sino que corresponde retrotraer el proceso únicamente hasta el auto de 16 de septiembre de 2019 para que se emita un nuevo auto resolutorio.

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. **Aceptar parcialmente** la acción extraordinaria de protección **121-20-EP**.
2. Declarar la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en su garantía de la motivación del accionante, consagrados en los artículos 82 de la Constitución y 76 número 7 letra l, porque el Tribunal Distrital, además de remitir su explicación inoportunamente con el fin de alejarse de los informes periciales, no la justificó debidamente a la luz del estándar de suficiencia argumentativa establecido por la sentencia 1158-17-EP/21.

³² Al respecto pueden consultarse las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: 2936-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párrs. 121 y siguientes; 145-15-EP/20, 16 de junio de 2020, párrs. 51 y 52; y, 192-17-EP/22, 07 de septiembre de 2022, párrs. 47 y 48.

3. Dejar sin efecto el auto resolutorio de 16 de septiembre de 2019 emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Quito en el contexto de un proceso cuantificación de la reparación económica y retrotraer el proceso hasta el momento anterior a su emisión para que, previo sorteo, un nuevo tribunal emita el auto resolutorio respectivo. Sin embargo, se dispone que en ningún caso este reenvío puede ir en desmedro de lo ya establecido a favor del accionante en el auto resolutorio de 16 de septiembre de 2019, es decir, \$75.648,00.
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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 31 de enero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 121-20-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Estando de acuerdo con el voto de mayoría que resolvió la causa 121-20-EP, estimo necesario realizar las siguientes consideraciones adicionales, con el fin de aportar a la eficacia de la decisión tomada por esta Corte en este caso.
2. La Corte declaró que el auto resolutorio de 16 de septiembre de 2019 del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, dentro del proceso de reparación económica 17811-2019-00256, vulneró los derechos a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7.1 CRE) del accionante debido a la inobservancia de las reglas b7 y b8 establecidas en la sentencia 11-16-SIS-CC. Decisión con la que concuerdo.
3. Sin embargo, a mi juicio, sobre el apartado referente a los **efectos de la sentencia** es importante realizar precisiones adicionales que se desarrollan a continuación.
4. El artículo 11 de la Constitución establece que el Estado está obligado a reparar las vulneraciones a los derechos de las personas. Para ello, el artículo 18 de la LOGJCC hace referencia a la reparación integral y recoge diferentes tipos de medidas que un juez puede adoptar, entre ellas, las **medidas de carácter inmaterial**, relacionadas con:

la compensación, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, por los sufrimientos y las aflicciones causadas a la persona afectada directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia del afectado o su familia.¹

5. Para comprender el alcance de la **reparación inmaterial**, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció:

que no es posible asignar al **daño inmaterial** un equivalente monetario preciso, sólo puede ser objeto de compensación, para los fines de la reparación integral a la víctima, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, que el Tribunal determine en **aplicación razonable del arbitrio judicial** y en **términos de equidad** (énfasis agregado).²

¹ Estas consideraciones tienen relación con la doctrina sobre reparación integral y su desarrollo en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ver: Nash Rojas, Claudio. Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “2ª. Ed, Universidad de Chile 2009, pág. 43.

² Corte IDH, Caso López Sosa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de mayo de 2023. Serie C 489., Párrafo 149.

6. Esta Corte Constitucional ha entregado pagos en equidad en diferentes causas.³ Sin embargo, en ninguno de estos procesos ha contemplado como parámetros de cuantificación los valores totales de pólizas de seguros, porque no son los indicadores adecuados para fijar daños inmateriales a derechos constitucionales.
7. Por este motivo, considero que cualquier peritaje que se tome como referencia para dictar el auto resolutorio de reparación por el TDCA **no debe considerar los valores de pólizas de seguros** como estándares de cuantificación, porque no es idóneo ni adecuado para establecer e indicar a un tribunal los valores que correspondan pagar por concepto de daño inmaterial.
8. Además, es clave señalar que, “el carácter ciertamente compensatorio de las indemnizaciones, cuya naturaleza y monto **dependen del daño ocasionado, [...] no pueden significar ni enriquecimiento ni empobrecimiento** para las víctimas o sus sucesores” (énfasis agregado).⁴ Por lo que, fijar montos que excedan las reales posibilidades de ingreso de una persona particular, en condiciones normales, también sería contrario a la naturaleza de la reparación integral y sus diferentes medidas.
9. También considero que el TDCA, en el auto resolutorio de 16 de septiembre de 2019, realizó una motivación razonable sobre los parámetros con que decidió adoptar para establecer una reparación de USD 75.648,00. Sin embargo, le faltó indicar expresamente las razones por las cuales no tomó en cuenta los peritajes propuestos.
10. Por último, la decisión de esta Corte no aclara por qué el monto que se pague no puede ser menor a USD 75.648,00. Esto se debe al principio constitucional del *non reformatio in peius* (art. 77.14 CRE), es decir, no se puede empeorar la situación del recurrente. En consecuencia, el TDCA podría cuantificar una cantidad menor pero no ordenar la devolución de lo pagado. Tampoco podría incrementar de forma injustificada, o tomar en cuenta peritajes basados en valores totales de pólizas de seguros, porque escapa de la noción de reparación inmaterial de derechos constitucionales.

RICHARD
OMAR
ORTIZ
ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.02.21
18:42:04 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz

JUEZ CONSTITUCIONAL

³ Por ejemplo, CCE, sentencias 40-19-IS/21, 9-17-IS/21 y 12-16-IS/21, todas de 17 de noviembre de 2021; CCE, 82-21-IS/22, 27 de enero de 2022, párr. 56; entre otras.

⁴ Corte IDH. Caso Tabares Toro y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2023. Serie C No. 491., Párrafo 163

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 121-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 07 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 10:28; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 121-20-EP/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 31 de enero de 2024, aprobó la sentencia número 121-20-EP/24 (**“decisión de mayoría”**), la cual resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Sixto Fabián Labanda Hidalgo (**“accionante”**) en contra de los autos dictados el 19 de junio de 2019 y el 16 de septiembre de 2019 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (**“Tribunal”**), en el marco de un proceso de cuantificación de reparación económica proveniente de la acción de protección número 17985-2018-00492.
2. Respetando la decisión de mayoría, emito el presente voto salvado por considerar que, las decisiones impugnadas no inobservaron la regla b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC y fueron motivadas a la luz del estándar de suficiencia previsto en la sentencia 1158-17-EP/21. Lo afirmado a partir de las siguientes consideraciones:

1. Consideraciones

3. Para desarrollar los puntos discordantes con los problemas jurídicos 1 y 2 de la decisión de mayoría, resulta necesario transcribir el punto b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC, el cual fue presuntamente inobservado por el Tribunal:

b.8 **Únicamente en caso de duda debidamente justificada** de parte de la autoridad jurisdiccional, que no responderá a la petición de las partes procesales, se podrá ordenar un nuevo peritaje, cuyo informe será puesto a conocimiento de las partes procesales y servirá de sustento para la resolución del órgano jurisdiccional. En el proceso de determinación económica, como parte de la reparación económica, son admisibles el máximo de dos peritajes (énfasis añadido).

Sobre el primer problema jurídico

4. La decisión de mayoría afirma que (i) “la justificación [a la que se refiere la regla b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC] debe ser expuesta antes de solicitar el segundo peritaje”. Y aun cuando (ii) “la explicación podría ser aplicable para los dos peritajes porque los montos coinciden, [...] **en este caso que no se subsana la inobservancia del precedente por no haber justificado la duda en el momento oportuno**” (énfasis añadido).

5. Contrario a lo señalado en la sentencia de mayoría, de la literalidad del punto b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC, se desprende una obligación específica respecto de la autoridad judicial en el proceso de determinación económica cuando ordene un nuevo peritaje, a saber: justificar la duda que impulsa a disponerlo. Sin que de aquella obligación, se evidencie un momento específico en el cual deba cumplir con la misma. Tal como lo reconoce la decisión de mayoría en el párrafo 50: **“Es cierto que la regla establecida en el punto b.8 de la sentencia no especifica un momento específico en el cual se debe exponer esta duda”** (énfasis añadido). De modo que, a la luz del precedente, la justificación podrá realizarse en cualquier momento.
6. Ahora bien, de los antecedentes procesales se desprende que, en el proceso de determinación económica, el Tribunal dispuso la realización de dos peritajes. Al respecto, los dos peritos designados concluyeron en la avaluación de \$1.000.000,00 por daño inmaterial con fundamento en la póliza de responsabilidad civil patronal contratada por Petroecuador con Seguros Sucre S.A a favor del accionante.
7. En atención a la conclusión del segundo informe pericial, el Tribunal refirió que:

El informe pericial no se ha realizado en observancia a los parámetros fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y conforme lo dispuesto en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, emitida dentro del caso No. 0024-10-IS por la Corte Constitucional del Ecuador; en este sentido, tampoco guarda relación y proporción alguna con la vulneración de derechos fundamentales del accionante declarada en sentencia de fecha 03 de septiembre del 2018.

8. De lo expuesto, se desprende que el Tribunal dispuso la realización de un nuevo peritaje con base en la siguiente justificación: El informe pericial no cumple con parámetros convencionales y constitucionales y no tiene relación, ni proporción con la vulneración de los derechos constitucionales declarados en la sentencia de primera instancia.
9. Dicho esto, se deduce que el Tribunal cumplió con la obligación de justificar por qué dispuso la elaboración de un nuevo peritaje de conformidad con la regla b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC. Lo cual incluso, es afirmado en el párrafo 53 de la decisión de mayoría cuando indica que: “Es cierto que la exposición de la duda del Tribunal Distrital es aplicable a ambos peritajes puesto que tienen una misma conclusión en el monto”.
10. En este contexto, se verifica que el Tribunal cumplió con la única obligación que tenía y que se desprende de la regla jurisprudencial, sin que de su texto se desprenda que la justificación debía darse en un momento procesal específico. En consecuencia, considero que el Tribunal no inobservó la regla de precedente *in examine* pues cumplió con la regla b.8 de la sentencia 011-16-SIS-CC referente a la orden de realizar un

nuevo peritaje. Por lo que, no se configura la violación del derecho a la seguridad jurídica alegada por el accionante.

Sobre el segundo problema jurídico

11. La decisión de mayoría afirma que, si bien el auto de 16 de septiembre de 2019 cita a:

La Organización Mundial de la Salud, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la Constitución en su artículo 32 y a las sentencias 016-016-SEP-CC y 146-14-SEP-CC de la Corte Constitucional. Sin embargo, estas citas no están destinadas a justificar una duda que el Tribunal Distrital dice tener respecto de la cuantificación. Más allá de afirmaciones genéricas, no hubo argumentación destinada a cuestionar los informes periciales. Las citas aisladas no son suficientes para justificar debidamente la duda.

No hizo absolutamente ninguna consideración particularizada sobre los informes periciales. Es decir, al ser las consideraciones abstractas, no tomó como fundamento fáctico a los informes periciales para argumentar en contra de ellos, por lo que no se cumple con este requisito, que exige que la argumentación esté dirigida particularmente en contra de los informes periciales sobre los cuales el Tribunal Distrital se pretendió alejar.

12. Sin embargo, del auto de 16 de septiembre de 2019, considero que, el Tribunal argumentó sobre los informes periciales al señalar que “no guardan relación y proporción alguna con la vulneración de derechos fundamentales del accionante declarada en sentencia de fecha 03 de septiembre del 2018.” Lo cual deja en evidencia la duda que mantenía la autoridad judicial con los informes periciales elaborados en el marco del proceso de cuantificación de reparación económica. En consecuencia, no se verifica la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los términos referidos en la decisión de mayoría.

13. Con base en los argumentos expuestos, disiento de la decisión de mayoría en la que se acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección en virtud de que, las decisiones impugnadas no vulneran los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante. Por lo que, la demanda debió ser desestimada.

**PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET**

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 121-20-EP fue presentado en Secretaría General el 15 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 10:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

12120EP-664a6

**Caso Nro. 121-20-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia, el voto concurrente y el voto salvado que antecede fue suscrito el día martes veinte, miércoles veintiuno y jueves veintidós de febrero 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 1-19-IO/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 21 de febrero de 2024

CASO 1-19-IO

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

SENTENCIA 1-19-IO/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza una acción de inconstitucionalidad por omisión presentada por i) una presunta omisión relativa por parte del Consejo Nacional Electoral de organizar un debate y difundir información electoral, respecto de los candidatos en la elección de siete integrantes titulares y siete suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social convocada para el 24 de marzo de 2019; así como por ii) una supuesta omisión de la Asamblea Nacional de iniciar una reforma parcial por referéndum con relación a la existencia o funciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Adicionalmente, el accionante solicitó la declaratoria conexas de inconstitucionalidad del artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, por considerar que aquella restringía el control constitucional de las actuaciones de los órganos electorales. Luego del análisis correspondiente se desestima la demanda al encontrar que las normas enunciadas por el accionante no contenían la exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de normar o actuar. Por otra parte, se desestima el cargo y pretensión del accionante relativa al artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, en la medida que es una competencia que opera únicamente de oficio por parte de la Corte Constitucional, y por el hecho de que a través de una acción de inconstitucionalidad omisiva no se pueden conocer cargos propios de otros tipos de control abstracto de constitucionalidad.

1. Antecedentes

1.1. Antecedentes procesales relevantes

1. El 8 de marzo de 2019, Juan Carlos Benalcázar Guerrón (“**accionante**”), por sus propios derechos, planteó acción de inconstitucionalidad por omisión en contra de: (i) la resolución PLE-CNE-3-21-11-2018 dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral y publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 373 de 22 de noviembre de 2018, mediante la cual se convocó a la ciudadanía a elegir, entre otros dignatarios, a siete integrantes y siete suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y, (ii) por la supuesta “omisión en que ha incurrido la Asamblea Nacional al no iniciar el correspondiente tratamiento de un proyecto de reforma parcial que permita tornar viable

un referéndum en donde la ciudadanía pueda decidir si el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social debe o no ser suprimido”.

2. En su demanda, el accionante solicitó, como medida cautelar, que: (i) “se suspendan provisionalmente los efectos de la resolución PLE-CNE-3-21-11-2018, dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral y (...), específicamente del artículo 1, letra f, disponiéndose la suspensión de la elección popular de los siete integrantes titulares y siete suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”; y, (ii) “se suspenda la disposición contenida en el artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (**“Código de la Democracia”**), precepto que, por su amplio alcance, pretende impedir que en el llamado período electoral se ejerza, en general, control al órgano electoral”.
3. El 13 de marzo de 2019, el tribunal de la Sala de Admisión, conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, admitió a trámite la presente causa y negó las medidas cautelares solicitadas.¹
4. De conformidad con el sorteo efectuado, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, mediante providencia de 25 de enero de 2024, avocó conocimiento.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436.10 de la Constitución de la República (**“CRE”**), en concordancia con el artículo 191.2.a) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**“LOGJCC”**).

3. Omisión impugnada

6. De conformidad con lo señalado expresamente en el acápite primero de la demanda, el accionante identifica como omisiones inconstitucionales las siguientes:

¹ Expediente constitucional fs. 30-34. Auto de admisión: “5. En sesión de fecha 12 de marzo de 2019, el Pleno del organismo evaluó que la pretensión y medida cautelar conjunta contenida en la presente demanda - por la inminencia del proceso electoral en marcha que refieren - requieren un pronunciamiento más oportuno, constituyendo así en una situación excepcional al orden cronológico del despacho. En tal razón, en dicha sesión se dispuso de forma unánime el sorteo de la causa No. 0001-19-IO”.

- 6.1.** Resolución PLE-CNE-3-21-11-2018, dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral y publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 373 de 22 de noviembre de 2018, mediante la cual, de conformidad con su artículo 1, letra f, se convocó a la ciudadanía a elegir, entre otros dignatarios, a siete integrantes titulares y siete suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.²
- 6.2.** Supuesta “omisión en que ha incurrido la Asamblea Nacional al no iniciar el correspondiente tratamiento de un proyecto de reforma parcial que permita tornar viable un referéndum en donde la ciudadanía pueda decidir si el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social debe o no ser suprimido”.³
- 7.** Además, peticiona que conforme al artículo 436.3 de la CRE, se declare la inconstitucionalidad conexa del artículo 16 del Código de la Democracia, por cuanto considera que dicha disposición estaría eximiendo a los órganos que integran la función Electoral del control de constitucionalidad de sus actos u omisiones.

4. Alegaciones de las partes

4.1. Del accionante

4.1.1. Sobre la Resolución PLE-CNE-3-21-11-2018

- 8.** El accionante manifiesta que la Resolución PLE-CNE-3-21-11-2018 viola “por omisión relativa” los artículos 13.1; 18.1; 61.1 y 4; 115 y 219.1 442 de la CRE, así como el principio 2 de la Declaración de principios sobre la libertad de expresión elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Opinión Consultiva OC-5/85 (párr. 69) dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Como construcción argumentativa, se encuentra lo siguiente:
- 8.1.** Indica que “el Consejo Nacional Electoral tiene una obligación constitucional expresa de organizar y fomentar el debate y la difusión de propuestas y programas de todos los candidatos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, imperativo que ha sido omitido en el presente caso”; y agrega que, “pese a tener obligación de hacerlo, no ha organizado foro o debate público alguno a través de los medios de comunicación en que los candidatos pueden confrontar ideas y propuestas”.

² Expediente constitucional fs. 11. Libelo de demanda.

³ Íd.

- 8.2.** Agrega que, “[e]l Consejo Nacional Electoral, para la elección de miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social está realizando publicidad o propaganda electoral a través de los cortísimos ‘spots’ que se transmiten por la prensa televisiva y radial. Estos spots no son mecanismos de debate”. En esta línea señala que, “[l]a propia Constitución diferencia lo que son los contenidos con fines informativos, educativos y culturales con la publicidad o propaganda”.
- 8.3.** En este contexto sostiene que se estaría contraviniendo el derecho a buscar y recibir información, consagrados en la “Constitución ecuatoriana, en sus artículos 13, número 1, y 18, número 1, reconocen el derecho a ‘buscar y recibir’ informaciones de toda índole, la que debe ser oportuna, contextualizada y plural”.
- 8.4.** Además, advierte que, “[e]s imposible, entonces, ejercer libremente el derecho de sufragio sin que éste sea informado. A ello se debe sumar una circunstancia agravante: en Ecuador el voto es obligatorio (...). [Esto] e impone un deber al ciudadano, pero la omisión del Consejo Nacional Electoral le impide cumplirlo plenamente”. Al respecto, adiciona que “[n]o es posible generar libremente la voluntad popular si el sufragante, por no habersele permitido ejercer voto informado, incurre en un vicio tan grosero en su manifestación de voluntad como es el error”.
- 8.5.** Finalmente, afirma que “[n]o hay, entonces, información clara sobre las propuestas programáticas de los candidatos, lo que implica también contrariar el principio de transparencia que debe orientar a todo proceso electoral, conforme lo determina el artículo 219, número 1, de la Constitución, obligación omitida por el Consejo Nacional Electoral”.
- 9.** Con base en las aseveraciones citadas, el accionante peticiona que: “se declare la inconstitucionalidad por omisión relativa del artículo 1, letra f, de la Resolución PLE-CNE-3-21-11-2018, dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral y publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 373 de 22 de noviembre de 2018, subsanando esa omisión con la modificación de dicho acto”.

4.1.2. Sobre la supuesta omisión de la Asamblea Nacional

- 10.** El accionante manifiesta que la Asamblea Nacional habría estado incurriendo en una omisión contraria a los artículos 61.4 y 442 de la CRE. Como argumentos, expone lo siguiente:

- 10.1.** Inicia por expresar que “existe un elevado y considerable índice de ciudadanos que o no desean que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social siga formando parte de la estructura del Estado, ora desconocen su naturaleza y finalidad, o, en todo caso, piensan que debería ser eximido de ejercer su facultad nominadora. Por ello, en tales condiciones, se pretende forzar a los ciudadanos a participar de una elección respecto de un órgano cuya existencia está en duda o es desconocida para la población, asunto que confirma el hecho de que el Consejo Nacional Electoral ha incurrido en omisión inconstitucional de sus obligaciones en esta materia”.
- 10.2.** Luego, asevera que “tal como demuestran los estudios de opinión citados, lo que la población desea es ser consultada respecto a si se mantiene o no dentro de la estructura del Estado al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, o si se le resta del ámbito de sus competencias constitucionales y legales la de nominar a algunas autoridades públicas”.
- 10.3.** Por último, concluye que “[p]or lo dicho es que la eliminación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ora el traslado de su facultad nominadora a otro órgano estatal, como por ejemplo la legislatura, precisa de acudir al procedimiento de reforma parcial, para lo cual se requiere la intervención inicial y directa de la Asamblea Nacional, que ha omitido llevar a cabo el trámite o procedimiento respectivo, conforme lo dispone el artículo 442 de la Constitución, violando, por omisión también, el derecho a ser consultado, conforme lo garantiza el artículo 61, número 4, de la Constitución”. En adición, asevera que “existen varios pedidos de dictamen previo en materia de consulta popular que están actualmente en trámite en esta Magistratura y que provienen de la iniciativa ciudadana, por lo que, en todo caso, el correspondiente proyecto debería ser presentado por el Presidente de la República o por decisión de la mayoría absoluta de los integrantes de la Asamblea Nacional, siendo que este órgano tiene la obligación constitucional de dar trámite a dicho proyecto de reforma parcial”.
- 11.** En mérito de estas razones, el accionante solicita como pretensión que se dicte una sentencia de constitucionalidad condicionada y aditiva, en la cual se disponga:
- 11.1.** [C]ondicion[ar] la constitucionalidad del acto materia de esta demanda, indicando que no se producirá elección popular del Consejo de Participación Ciudadana y

Control Social en tanto la Asamblea Nacional no tramite, conforme lo establece el artículo 442 de la Constitución, el correspondiente proyecto de reforma parcial, a fin de que la ciudadanía se pronuncie en consulta popular, ratificando lo aprobado por la legislatura, sea modificando la Constitución para eliminar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de la estructura del Estado, ora para retirarle la potestad nominadora que ejerce conforme los artículos 208, números 10, 11 y 12, 209 y 210 de la Constitución, y trasladándola a la Asamblea Nacional.

11.2. [C]ondicion[ar] la constitucionalidad del acto materia de esta demanda, indicando que la elección popular del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social solamente podrá efectuarse si luego de realizado el correspondiente referéndum constitucional, conforme lo previsto en el artículo 442 de la Constitución, la ciudadanía resuelve no ratificar el proyecto de reforma parcial aprobado en la Asamblea Nacional extinguiendo el órgano o si, de permanecer, solamente decide retirarle la potestad nominadora.

11.3. [Q]ue, en el evento que deba realizarse la elección popular del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, dicho procedimiento sea organizado y cumpla con los presupuestos previstos en el primer inciso del artículo 115 de la Constitución, garantizando a la ciudadanía el ejercicio del voto libre e informado, disponiéndose al Consejo Nacional Electoral que propicie el respectivo debate entre candidatos y la difusión seria y clara de las propuestas.

4.1.3. Sobre la inconstitucionalidad conexa del artículo 16 del Código de la Democracia

12. El accionante peticiona que se declare la inconstitucionalidad conexa del artículo 16 del Código de la Democracia, toda vez que, a juicio del legitimado activo, “la Constitución no exime a los órganos que integran la Función Electoral, específicamente al Consejo Nacional Electoral, del control de constitucionalidad de sus actos u omisiones, como las demandadas en el presente caso, (...), por lo que es contrario al artículo 233 de la Constitución, que establece el principio de responsabilidad de todo funcionario público, así como al artículo 436, número 10, de la Constitución, que no establece salvedad alguna respecto a los órganos públicos sometidos al control de constitucionalidad de sus omisiones, como ocurre en este caso con el Consejo Nacional Electoral, que mediante ley se pretenda exceptuar de responsabilidad al órgano electoral por vulnerar el texto constitucional, incurriendo en omisiones”.

4.2. Asamblea Nacional

13. La Asamblea Nacional, mediante escrito de 4 de abril de 2019, se pronunció sobre la demanda propuesta, expresando:

[S]e puede evidenciar que la acción inconstitucional propuesta no fundamenta como corresponde la supuesta omisión incurrida, pues señala que la Asamblea Nacional omite llevar a cabo el procedimiento de reforma parcial de la Constitución a raíz de un estudio de opinión elaborado y publicado por una firma encuestadora privada, hecho por demás ajeno al procedimiento determinado en la Constitución, primero, por cuanto un estudio de opinión de ninguna manera puede considerarse como una demanda o petición de reforma parcial, además de ser, como su nombre lo indica un *estudio mensual de opinión*, el cual no constituye un pronunciamiento que pueda ser considerado para iniciar un proceso de Reforma; y segundo, no ha sido presentado por ninguno de los legitimados activos para presentar este tipo de acciones conforme lo determina el artículo 441, numerales 1 y 2 de la Constitución de la República.

14. El 5 de febrero de 2025 la Asamblea Nacional presentó un oficio adjuntando el Memorando AN-COEC-2020-0333-M de 11 de septiembre de 2020 que contiene el Informe para Primer Debate del Proyecto de Reforma Parcial a la Constitución de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial 449 de fecha 20 de octubre de 2008, relacionado con el Consejo de Participación ciudadana.

4.3. Consejo Nacional Electoral

15. El Consejo Nacional Electoral, en escrito de 5 de abril de 2019, se refirió a la demanda planteada, en los siguientes términos:

El Consejo Nacional Electoral en todo su accionar administrativo y en especial al caso de aprobación de reglamentos, instructivos y convocatorias se ha sujetado a los principios eminentemente constitucionales y doctrinarios, de hecho y de derecho establecidos en la Constitución y en la ley para ser aplicados de manera general y uniforme, lo cual se transparenta en el resultado de los procesos electorales ordenados por la Norma Suprema y la ley de la materia; y, en ningún momento lo ha ejecutado discriminando a ninguna organización política o algún candidato o candidata al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social peor aun desinformando y favoreciendo en forma especial a una tendencia exclusiva en el territorio nacional o jurisdiccional.

4.4. Procuraduría General del Estado

16. Mediante escrito de 21 de marzo de 2019, la Procuraduría General del Estado se limitó a señalar casillero constitucional y a indicar que “hará conocer su criterio en el momento procesal oportuno”.

4.5. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

17. Mediante escrito de 1 de febrero de 2024, en atención al auto de avoco de la presente causa, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social compareció al proceso y expresó, en lo principal:

[L]as normas constitucionales citadas por el accionante, no contienen una disposición constitucional expresa, que contenga un deber claro y concreto de desarrollo normativo (2-17-SIO-CC), y que la pretensión se fundamenta en la inconstitucionalidad del acto administrativo con efectos generales (IA) contenida en la Resolución No. PLE-CNE-3-21-11-2018, dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral y publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 373 de 22 de noviembre de 2018, en el cual hace pública la convocatoria a elección popular de los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a realizarse el 24 de marzo de 2019; así como en la inconstitucional de norma (IN) contemplada respecto del artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, SOLICITO a la Corte Constitucional del Ecuador, que niegue la presente demanda en su integralidad.

4.6. Amicus curiae

18. El 13 de marzo de 2019, Franklin Moreno Quezada, en representación de la organización social Colegio de Especialistas den Derechos Humanos del Ecuador, como *amicus curiae*, petitionó que “la Corte Constitucional del Ecuador se inhiba de seguir conociendo esta causa por cuanto carece de competencia para conocer esta acción por habérsela dirigido contra el Consejo Nacional Electoral y por cuanto la materia litigable es competencia privativa del Consejo Nacional Electoral”.
19. El 13 de marzo de 2019, Hernán Ulloa Ordoñez, en calidad de *amicus curiae* compareció a esta causa y sostuvo que “[l]a Corte Constitucional no tiene competencia para el análisis de conflictos electorales porque existe competencia privativa de los órganos de la función electoral”, además añadió que “la Acción de Inconstitucionalidad por omisión procede solo contra el legislador cuando existe mora en la expedición de una norma. En el caso de la especie es errado presentar una Acción de Inconstitucionalidad por omisión contra el Consejo Nacional Electoral”.
20. El 14 de marzo de 2019, Karina Ponce Silva compareció en calidad de *amicus curiae* aseverando que “[e]l propósito de la inconstitucionalidad por omisión es lograr que la

voluntad del constituyente se cumpla plenamente; la omisión se evidencia si la Constitución defiere a la ley, es decir, cuando se incumple una orden de legislar; en este caso existe la legislación y los mecanismos de cumplimiento de lo legislado”.

5. Consideraciones previas

5.1. Sobre la procedencia de pronunciarse sobre la alegada omisión relativa de una resolución sin efectos jurídicos y un acto que ha sido ejecutado

21. El artículo 436.10 de la CRE establece que la Corte Constitucional tiene competencia para:

Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley.

22. Por su parte, el artículo 128 de la LOGJCC establece que “[e]l control abstracto de constitucionalidad comprende el examen de las omisiones normativas, cuando los órganos competentes omiten un deber claro y concreto de desarrollar normativamente los preceptos constitucionales”, y advierte que “[e]ste control se sujetará al régimen general de competencia y procedimiento del control abstracto de constitucionalidad”. Sobre esto último, es importante enfatizar que la jurisprudencia constitucional ha señalado que, si bien la acción de inconstitucionalidad por omisión se sujeta al régimen general de competencia y procedimiento del control abstracto, este régimen debe ser aplicado tomando debida consideración a la particular naturaleza de las omisiones constitucionales.⁴

23. Ahora bien, conforme establece el artículo 129 de la LOGJCC, dentro de la acción de inconstitucionalidad por omisión se pueden generar omisiones con efectos absolutos o relativos. Las primeras ocurren cuando no se ha emitido regulación alguna y las segundas cuando, existiendo una regulación en cumplimiento del mandato constitucional, se han omitido elementos normativos constitucionalmente relevantes de tal mandato.⁵

⁴ CCE, sentencia 2-17-IO/22, 19 de octubre de 2022, párr. 54.

⁵ Íd., párr. 53.

24. En este ámbito, la jurisprudencia constitucional, a la luz de lo prescrito por el artículo 76.8 de la LOGJCC, ha sostenido de manera reiterada que se debe desestimar una acción de inconstitucionalidad en ejercicio de control abstracto, en aquellos casos donde se confirme que el acto impugnado ha sido derogado, salvo que tenga efectos ultractivos o se compruebe unidad normativa. No obstante, para el caso de la acción de inconstitucionalidad por omisión, este Organismo ha precisado que la derogatoria del acto que supuestamente contendría esta omisión no puede derivar, sin más, en la pérdida de competencia para ejercer el control constitucional. Esto pues, al tratar del control de una omisión, el solo hecho de que el acto jurídico impugnado haya quedado sin efecto no convierte a la posible omisión en inexistente.⁶
25. En la causa *in examine*, el accionante impugna dos presuntas omisiones, una relativa y otra absoluta. Respecto de la omisión relativa señala que el Consejo Nacional Electoral en la resolución PLE-CNE-3-21-11-2018, no habría cumplido con el mandato constitucional de organizar y fomentar el debate y la difusión de propuestas y programas de todos los candidatos. Por su lado, en lo que versa sobre la omisión absoluta, afirma que la Asamblea Nacional habría incurrido en aquella, “al no iniciar el correspondiente tratamiento de un proyecto de reforma parcial que permita tornar viable un referéndum en donde la ciudadanía pueda decidir si el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social debe o no ser suprimido”, “ora el traslado de su facultad nominadora a otro órgano estatal, como por ejemplo la legislatura”.
26. En cuanto a la norma y presunta omisión que son objeto de la impugnación del accionante, este Organismo evidencia que, en la actualidad, la resolución PLE-CNE-3-21-11-2018 ha perdido vigencia y que, se ha ejecutado una reforma vía referéndum con relación a las funciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Empero, tal como se manifestó en líneas previas la derogatoria de la norma o acto que ocasiona la omisión relativa, o la aparente superación de la omisión absoluta, no puede ser un argumentó que *per se* e *in limine* sirva para desestimar una acción de inconstitucionalidad por omisión; para esto, será preciso revisar que haya a) la exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de normar o actuar; b) la inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de normar o actuar; c) la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo; y, d) la ineficacia de la voluntad del constituyente.⁷

⁶ Íd., párr. 57.

⁷ CCE, casos 1-11-IO, 2-11-IO, 3-11-IO, 4-11-IO acumulados, sentencia 1-13-SIO-CC, 28 de febrero de 2013, pág. 14-15.

27. Así las cosas, (i) con relación a la alegada inconstitucionalidad por omisión relativa, el accionante asevera que esta existiría dado que la resolución PLE-CNE-3-21-11-2018 dictada por el Consejo Nacional Electoral mediante la cual se convocó a la ciudadanía a elegir, entre otros dignatarios, a siete integrantes titulares y siete suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no habría cumplido con el mandato constitucional de organizar y fomentar el debate y la difusión de propuestas y programas de todos los candidatos. (párr. 8.1 *supra*)
28. En lo relativo a esto, este Organismo confirma que el accionante alude que las omisiones contravendrían mandatos constitucionales contenidos en los artículos 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”); 18.1; 61.1 y 4; 115; y 219.1 de la CRE, así como el principio 2 de la Declaración de principios sobre la libertad de expresión elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Opinión Consultiva OC-5/85 (párr. 69) dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
29. En este marco, con relación al artículo 13.1 de la CADH se verifica que este reconoce el derecho a la libertad de pensamiento y expresión de las personas.⁸ Por su parte, en lo que atañe a las disposiciones constitucionales, se tiene que el artículo 18.1 reconoce el derecho a buscar y recibir información;⁹ el artículo 61.1 garantiza el derecho a elegir y ser elegido;¹⁰ el artículo 61.4 identifica el derecho a ser consultado;¹¹ el artículo 115 establece que el Estado garantizará la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas todas las candidaturas;¹² y el artículo 219.1 determina que el Consejo Nacional Electoral tendrá competencias para organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales.¹³ Por otro lado, el principio 2 de la Declaración de

⁸ Artículo 13.1 CADH. Art. 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

⁹ Artículo 18 de la CRE. Art. 18.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.

¹⁰ Artículo 61.1 de la CRE. Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos.

¹¹ Artículo 61.4 de la CRE. Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 4. Ser consultados.

¹² Artículo 115 de la CRE. Art. 115.- El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. (...).

¹³ Artículo 219.1 de la CRE. Art. 219.- El Consejo Nacional Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes: 1. Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos

principios sobre la libertad de expresión elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, reconoce el derecho a buscar, recibir y difundir información;¹⁴ y, el párrafo 69 de Opinión Consultiva OC-5/85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,¹⁵ garantiza el derecho al más amplio acceso a la información.

30. En este orden, se destaca que la jurisprudencia constitucional ha determinado que, a través de la acción de inconstitucionalidad por omisión la Corte garantiza la supremacía constitucional únicamente respecto de normas que contengan un mandato constitucional de normar o actuar, que sea concreto y claro.¹⁶ Además, ha establecido que las normas constitucionales que reconocen derechos y sus correspondientes obligaciones de respeto, garantía y adoptar medidas, no pueden ser asimiladas a un mandato constitucional cuya observancia es exigible a través de esta vía. Más aún cuando, para garantizar la observancia de tales normas constitucionales, existen las acciones correspondientes.¹⁷

31. De este modo, toda vez que las disposiciones constitucionales y de instrumentos internacionales que enuncia el accionante como presuntamente infringidas por la omisión relativa, se limitan a reconocer derechos y fijar competencias generales de la Administración Pública, sin fijar un mandato concreto y claro respecto de un órgano o persona (sujeto pasivo del mandato) y un contenido u orden de acción o normar específico y concreto (contenido del mandato); esta Corte descarta que haya existido la exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de normar o actuar en lo relacionado a la materia que impugna el accionante. Bajo esta lógica, respecto de estos cargos, la Corte encuentra que no existe una debida pertinencia entre estos y la naturaleza de la acción ejercida.

electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones.

¹⁴ Principio 2 de la Declaración de principios sobre la libertad de expresión elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2. Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

¹⁵ Párrafo 69 de Opinión Consultiva OC-5/85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 69. Considera la Corte, sin embargo, que el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse. (...).

¹⁶ CCE, sentencia 2-17-IO/22, 19 de octubre de 2022, párr. 51.

¹⁷ Íd., párr. 50.

- 32.** Ahora bien, en lo atinente a la segunda omisión demandada, **(ii)** el accionante manifiesta que la Asamblea Nacional presuntamente contravendría los artículos 61.4 y 442 de la CRE, “al no iniciar el correspondiente tratamiento de un proyecto de reforma parcial que permita tornar viable un referéndum en donde la ciudadanía pueda decidir si el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social debe o no ser suprimido”, “ora el traslado de su facultad nominadora a otro órgano estatal, como por ejemplo la legislatura”.
- 33.** En este contexto, tal como se señala de forma previa, toda vez que el artículo 61.4 de la CRE se reduce a reconocer el derecho a ser consultado,¹⁸ y el artículo 442 de la CRE describe el proceso de reforma parcial de la CRE;¹⁹ tal tipo de disposiciones constitucionales no pueden equipararse a la clase de mandatos constitucionales que pueden ser objeto de análisis de la acción de inconstitucionalidad por omisión, toda vez que no contienen un mandato constitucional de normar o actuar, que sea concreto y claro.
- 34.** En esta línea, la Corte aclara que las competencias de control constitucional y las garantías jurisdiccionales no pueden ser activadas por los particulares para conminar a los órganos o personas con legitimación activa a promover una modificación del texto constitucional, toda vez que aquello es una potestad exclusiva de los órganos y sujetos identificados en los artículos 441, 442 y 444 de la CRE; admitir lo contrario implicaría defraudar la voluntad del Constituyente de que sean exclusivamente los sujetos enunciados en los precitados artículos quienes puedan impulsar este tipo de cambios en la CRE a iniciativa propia.
- 35.** De ahí que, respecto de estos cargos, la Corte encuentra que no existe una debida pertinencia entre estos y la naturaleza de la acción ejercida.

¹⁸ Artículo 61.4 de la CRE. Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 4. Ser consultados

¹⁹ Artículo 442 de la CRE. Art. 442.- La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución tendrá lugar por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República, o a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional. La iniciativa de reforma constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en al menos dos debates. El segundo debate se realizará al menos noventa días después del primero. El proyecto de reforma se aprobará por la Asamblea Nacional. Una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional se convocará a referéndum dentro de los cuarenta y cinco días siguientes. Para la aprobación en referéndum se requerirá al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez aprobada la reforma en referéndum, y dentro de los siete días siguientes, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación.

5.1. Sobre la presunta inconstitucionalidad por conexidad del artículo 16 del Código de la Democracia

- 36.** El artículo 436.3 de la CRE dispone que: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución.”. La competencia de control aquí contemplada, opera generalmente cuando este Organismo durante el ejercicio de su competencia de control abstracto de constitucionalidad encuentra que existen otras disposiciones jurídicas que al estar vinculadas con las originalmente impugnadas, podrían contravenir el bloque de constitucionalidad; y en virtud de aquello procede a ejercer el control de dichas normas conexas, luego de agotar el análisis relativo a las normas que fueron el objeto principal de la demanda de inconstitucionalidad.
- 37.** Bajo esta lógica, es posible destacar que el control de constitucionalidad por conexidad funciona de oficio y en aquellos casos donde previamente se ha procedido con el control de las normas impugnadas de forma principal. *A contrario sensu*, en la presente causa, se advierte que, el análisis de constitucionalidad por conexidad ha sido promovido a pedido de parte; y que no ha existido un pronunciamiento de fondo sobre los cargos principales del accionante, toda vez que este Organismo encontró que no existía una debida pertinencia entre aquellos y la naturaleza de la acción ejercida. Por consiguiente, al no cumplirse con los presupuestos para el control constitucional por conexidad, la Corte no procederá a realizar el control abstracto por conexidad del artículo 16 del Código de la Democracia.
- 38.** En adición a lo expresado, es importante destacar que la acción de inconstitucionalidad por omisión no puede ser entendida de forma tan genérica como para suplantar las vías que la CRE y la LOGJCC han definido para la impugnación de la constitucionalidad de acciones, actos normativos o actos administrativos con efectos generales, ni como para superponerse a las vías que la CRE y la ley han previsto para la protección frente a la vulneración de derechos por acción u omisión. Por ende, no es viable que a través de una acción de inconstitucionalidad por omisión se planteen cargos y pretensiones atinentes a acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos normativos.
- 39.** En mérito de lo expuesto, esta Corte descarta el análisis del cargo de inconstitucionalidad por conexidad del artículo 16 del Código de la Democracia.

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción de inconstitucionalidad por omisión **1-19-IO**.
2. Notifíquese y archívese.

**ALI VICENTE
LOZADA PRADO**



Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO
Fecha: 2024.03.08 10:35:56
-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 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 (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 21 de febrero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 1-19-IO/24

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Estoy de acuerdo con la decisión de la sentencia 1-19-IO/24; sin embargo, difiero de la manera en que se tratan los cargos presentados en la demanda, sobre una supuesta inconstitucionalidad por omisión, por las razones que se expresan a continuación.

A. Los cargos de la demanda

2. El 8 de marzo de 2019, Juan Carlos Benalcázar Guerrón, por sus propios derechos, planteó acción de inconstitucionalidad por omisión en contra de:

2.1. Resolución PLE-CNE-3-21-11-2018, dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral y publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 373 de 22 de noviembre de 2018, mediante la cual, de conformidad con su artículo 1, letra f, se convocó a la ciudadanía a elegir, entre otros dignatarios, a siete integrantes titulares y siete suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). El accionante alegó que el Consejo Nacional Electoral tenía la **obligación constitucional expresa de organizar y fomentar el debate** y la difusión de propuestas y programas de todos los candidatos al CPCCS. Supuestamente, se habrían omitido los artículos 18.1, 66 numerales 1 y 4, 115 y 219.1 de la Constitución.

2.2. La Asamblea Nacional por la supuesta **omisión** al no iniciar el correspondiente tratamiento de un proyecto de **reforma parcial** que permita tornar viable un referéndum en donde la ciudadanía pueda decidir si el CPCCS debe o no ser suprimido. El accionante afirmó que la reforma parcial era necesaria porque los estudios de opinión pública demuestran la inconformidad de la población con la existencia del CPCCS. Supuestamente, se habrían omitido los artículos 61.4 y 442 de la Constitución.

3. Además, solicita que se declare la **inconstitucionalidad conexa** del artículo 16 del Código de la Democracia, por cuanto considera que dicha disposición estaría eximiendo a los órganos que integran la función Electoral del control de constitucionalidad de sus

actos u omisiones, lo que afectaría al principio de responsabilidad establecido en el artículo 233 de la Constitución.

B. Las consideraciones del voto de mayoría

4. La decisión de mayoría realizó un análisis a partir de dos aspectos: la omisión relativa de una norma que habría sido declarada nula y la presunta inconstitucionalidad por conexidad. Respecto al primer aspecto, la Corte indicó que la derogatoria del acto que supuestamente contiene la omisión (resolución PLE-CNE-3-21-11-2018) no puede derivar en la pérdida de competencia para realizar el control de constitucionalidad por omisión. En consecuencia, la Corte analizó las dos presuntas omisiones impugnadas diferenciándolas en omisión relativa y omisión absoluta.
5. Respecto al cargo contenido en el párrafo 2.1 *supra*, a juicio de la Corte, corresponde a una **omisión relativa**. Este organismo señaló que las normas constitucionales que reconocen derechos y sus correspondientes obligaciones de respeto, garantía y adoptar medidas, no pueden ser asimiladas a un mandato constitucional. De este modo, las disposiciones constitucionales y de instrumentos internacionales que enuncia el accionante como presuntamente infringidas por la omisión relativa, no contienen obligaciones claras. Dichas normas se limitan a reconocer derechos y fijar competencias generales de la Administración Pública. Es decir, no fijan un mandato concreto y claro respecto de un órgano o persona (sujeto pasivo del mandato) y un contenido u orden de acción o normar específico y concreto (contenido del mandato).
6. En cuanto a la supuesta omisión contenida en el párrafo 2.2 *supra*, la Corte la califica como una **omisión absoluta**. Este organismo manifiesta que el derecho a ser consultado no debe asimilarse a un mandato constitucional que pueda ser objeto de análisis de la acción de inconstitucionalidad por omisión. Además, menciona que el control de constitucionalidad no puede ser activado para promover una modificación del texto constitucional.
7. Finalmente, sobre el segundo aspecto, la presunta inconstitucionalidad por **conexidad** del artículo 16 del Código de la Democracia, la Corte indica que no es procedente realizar un análisis al respecto. El artículo 436.3 de la CRE dispone que el control de inconstitucionalidad de normas conexas opera *ex officio*. Por tanto, no es procedente que a petición de parte se promueva esta competencia de control constitucional.

C. Sobre la inconstitucionalidad por omisión

8. El artículo 436.10 de la Constitución señala que una de las facultades de la Corte Constitucional es “declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales”. Esta facultad se traduce en el control abstracto de constitucionalidad y se sustancia por medio de la acción de inconstitucionalidad por omisión.
9. La inconstitucionalidad por omisión se produce cuando el sujeto obligado de desarrollar una disposición constitucional no lo hace durante un tiempo relativamente extenso. De este modo, ocasiona un incumplimiento del mandato o la negación de derechos. La Corte ha indicado que la inconstitucionalidad por omisión tiene lugar en razón de la **inacción legislativa** “para normar determinada materia señalada en el texto constitucional, cuyo ejercicio se ve afectado en su validez como consecuencia de la omisión -vacío normativo, provocando de esta manera un vicio de inconstitucionalidad”.¹
10. En este mismo sentido, el artículo 128 de la LOGJCC indica que “el control abstracto de constitucionalidad comprende el examen de las **omisiones normativas**, cuando los órganos competentes omiten un **deber claro y concreto** de desarrollar normativamente los preceptos constitucionales” (énfasis añadido). Por tanto, la inconstitucionalidad por omisión aparece ante la inacción legislativa para normar una materia que estaba señalada en la Constitución. Esta omisión se verifica si la Constitución se remite a la ley y dicha ley no se expide, incumpléndose la orden de legislar.
11. La omisión del cumplimiento de un mandato constitucional, entonces, se distingue en absoluta y relativa. La misma LOGJCC, en el artículo 129, realiza esta distinción. La omisión es absoluta cuando no se ha expedido normativa alguna. La omisión relativa se produce por la insuficiencia de desarrollo de elementos constitucionalmente relevantes en alguna normativa expedida en cumplimiento de un mandato constitucional.
12. Por último, previamente, la Corte Constitucional ha establecido parámetros que configurarían una inconstitucionalidad por omisión de efectos absolutos o relativos: (i) la exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de normar o actuar (objeto); (ii) la inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de

¹ CCE, sentencia 001-17-SIO-CC, caso 001-14-IO, 27 de abril de 2017, p. 11.

normar o actuar; (iii) la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo; y, (iv) la ineficacia de la voluntad del constituyente.²

D. Sobre la improcedencia de la demanda

- 13.** La decisión de mayoría, en el tratamiento de los cargos presentados por el accionante, debió considerar la incoherencia de la petición por las razones que se exponen a continuación.
- 14.** El control de constitucionalidad por omisión hace referencia a una **omisión legislativa** para normar una disposición constitucional. Es decir, es una inobservancia a un deber de legislar cuando existe un mandato claro y expreso de hacerlo en una disposición constitucional. La omisión legislativa no tiene vínculo alguno con el incumplimiento de las competencias de las instituciones del Estado establecidas en la Constitución. Para conocer esos casos, existe otras acciones previstas en el ordenamiento jurídico.
- 15.** La petición presentada por el accionante, en el párrafo 2.1 *supra*, alega el supuesto incumplimiento de la obligación constitucional expresa de organizar y fomentar el debate y la difusión de propuestas y programas de todos los candidatos. Esta es una obligación que permite desarrollar un derecho de participación, no se trata de una obligación de normar. Además, el voto de mayoría debía advertir que el Concejo Nacional Electoral no es un órgano con facultades legislativas. Por ende, era claro que el accionante utilizaba de manera inadecuada esta acción con el objetivo de afectar a procesos electorales en curso, claramente reglados en la ley electoral y con mecanismos de impugnación suficientes ante el Tribunal Contencioso Electoral.
- 16.** Respecto a la petición contenida en el párrafo 2.2 *supra*, el accionante arguye que la Asamblea Nacional debía realizar una reforma parcial de la Constitución. El objetivo de la reforma parcial era la modificación de las funciones del CPCCS porque los informes de opinión pública exponen esta necesidad. Esta petición es completamente absurda a la luz del artículo 442 de la Constitución. La Corte debía descartar esta petición, porque es irracional exigir mediante una omisión constitucional que se ejerza una competencia estrictamente regulada en la Constitución y la LOGJCC. Por lo tanto, era claro que el accionante utilizaba de manera atropellada un tipo de acción con el objetivo de desnaturalizar los mecanismos del poder de reforma constitucional.

² CCE, sentencia, 2-17-IO/22, 19 de octubre de 2022 y sentencia 1-18-IO/23, 12 de abril de 2023.

17. Finalmente, en cuanto a la petición de declaración de inconstitucionalidad conexa del artículo 16 del Código de la Democracia, párrafo 3 *supra*, el voto de mayoría debió descartar el análisis de este cargo, porque: (i) no puede haber inconstitucionalidad conexa de normas inexistentes, (ii) no se había entrado a analizar las normas supuestamente inconstitucionales por omisión, y (iii) el cargo carecía de fundamentos claros, ciertos, específicos y pertinentes. En consecuencia, también era claro que el accionante empleaba de manera poco técnica la figura de la inconstitucionalidad por conexidad.
18. Con todas estas consideraciones, la petición presentada por el accionante nunca debió admitirse a trámite, y más bien se debió llamar la atención al accionante por proponer demandas evidentemente improcedentes.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ

Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.03.08
13:04:28 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 1-19-IO, fue presentado en Secretaría General el 26 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 20:32; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



000119IO-674fa



Caso Nro. 0001-19-IO

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Dictamen 1-18-IP/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 21 de febrero de 2024

CASO 1-18-IP

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

DICTAMEN 1-18-IP/24

Resumen: La Corte Constitucional declara que la resolución de inadmisión de una iniciativa popular normativa se adoptó con base en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de agosto de 2016, Luis Ramiro Simbaña Vásconez, en calidad de presidente del Frente de Veeduría y Participación del Taxismo Convencional Compartido, con base en los artículos 103 de la Constitución, 193 del Código de la Democracia, 309 del COOTAD, 6 y siguientes de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (“**LOPC**”), presentó al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito un proyecto de iniciativa popular normativa denominado:

PROYECTO DE REFORMAS A LA ORDENANZA METROPOLITANA NO. 0047, SANCIONADA EL 15 DE ABRIL DE 2011, QUE REFORMÓ LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 247, SANCIONADA EL 11 DE ENERO DE 2008, QUE ESTABLECE EL REGIMEN [sic] ADMINISTRATIVO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TAXI EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (“**Proyecto Normativo**”).

2. El 16 de mayo de 2017, la Comisión Especializada conformada con el fin de determinar la admisibilidad del Proyecto Normativo (“**Comisión**”)¹ resolvió solicitar a la

¹ LOPC. Artículo 9.- “Admisibilidad de la iniciativa popular normativa. - La iniciativa popular normativa se presentará ante el máximo órgano decisorio de la institución u organismo con competencia normativa, según corresponda, quien revisará el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y se pronunciará en el plazo de quince días.

Para resolver la admisibilidad, el órgano legislativo competente conformará una comisión de calificación, conformada por dos representantes de las dos fuerzas políticas más votadas y un representante de las minorías, quien revisará el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley. De existir solo dos agrupaciones políticas representadas en el órgano legislativo competente, la comisión se conformará por dos representantes de la fuerza política más votada y un representante de la segunda.

Procuraduría Metropolitana un informe respecto al cumplimiento de los requisitos del artículo 8 de la LOPC.

3. El 12 de junio de 2017, la Procuraduría Metropolitana estableció lo siguiente:

- 3.1.** El Proyecto Normativo no cumple con el requisito del artículo 8 numeral 2 de la LOPC, porque en la exposición de motivos no se detalla el sustento de sus aseveraciones.
- 3.2.** La redacción del Proyecto Normativo no corresponde a una redacción de proyecto de Ordenanza, debido a que después de cada artículo se realiza una fundamentación, lo cual no cabe en un acto normativo. Por lo tanto, se incumple el numeral 3 del artículo 8 de la LOPC.
- 3.3.** El proyecto cumple con el numeral 4 del artículo 8 de la LOPC.
- 3.4.** Las autoridades electorales deben verificar la validez de las firmas (requisito del numeral 5 del artículo 8 de la LOPC).
- 3.5.** No se cumple con la descripción del proceso de construcción del Proyecto Normativo, conforme lo requiere el numeral 6 del artículo 8 de la LOPC.

4. El 20 de julio de 2017, Luis Ramiro Simbaña Vásconez presentó un escrito tendiente a subsanar el incumplimiento de requisitos.

5. El 14 de septiembre de 2017, la Comisión resolvió que la Procuraduría Metropolitana verifique y emita un informe respecto del cumplimiento de los requisitos del artículo 8 de la LOPC, en razón del escrito mencionado en el párrafo anterior.

6. El 17 de octubre de 2017, la Procuraduría Metropolitana señaló lo que sigue:

No se podrá rechazar la tramitación de una iniciativa popular, salvo el incumplimiento de uno o varios de los requisitos establecidos en el artículo anterior. Dicho incumplimiento se notificará a la comisión popular promotora, quien podrá subsanarlo en el plazo de treinta días, luego de lo cual, el máximo órgano decisor competente resolverá la procedencia de la admisibilidad.

Si la decisión fuese la no admisibilidad, la comisión popular promotora podrá solicitar su pronunciamiento a la Corte Constitucional, quien lo hará en el plazo de treinta días. En este último caso, si la Corte Constitucional resolviera que la iniciativa normativa popular fuera admisible, se procederá a notificar al Consejo Nacional Electoral para su tramitación, caso contrario, se archivará”.

- 6.1.** No se cumple con el requisito del numeral 2 del artículo 8, por cuanto no se cuenta con la documentación que motive y respalde técnicamente lo expuesto en los considerandos.
- 6.2.** Se estaría cumpliendo con lo previsto en el numeral 6 del artículo 8 de la LOPC, por cuanto consta un documento en el que, de manera breve y corta se ha realizado la descripción del proceso de construcción del Proyecto Normativo. No obstante, la Comisión deberá evaluar su pertinencia y suficiencia.
- 6.3.** El contenido del Proyecto Normativo debe ajustarse a la normativa actual, esto es, a la Ordenanza Metropolitana 177 (sancionada el 18 de julio de 2017) que sustituyó a la Ordenanza 047 y sus reformas.
- 7.** El 19 de diciembre de 2017, la Comisión, con base en el Informe de la Procuraduría Metropolitana, emitió el Informe IC-2017-290, en el que recomendó al Concejo Metropolitano la inadmisibilidad a trámite del referido proyecto.
- 8.** El 25 de enero de 2018, Luis Ramiro Simbaña Vásquez, en calidad de presidente del Frente de Veeduría y Participación del Taxismo Convencional Compartido (“**accionante**”), con base en el artículo 9 de la LOPC, solicitó el pronunciamiento de la Corte Constitucional.
- 9.** El 23 de agosto de 2018, el Concejo Metropolitano de Quito emitió la resolución 243. En esta, el Concejo Metropolitano resolvió acoger el Informe IC-2017-290 e inadmitir el Proyecto Normativo.

2. Competencia

- 10.** La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la decisión de inadmisibilidad de una iniciativa popular normativa de conformidad con el artículo 9 de la LOPC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 De la parte accionante

- 11.** El accionante, en su petición, realiza un recuento de los antecedentes detallados en la primera sección de este dictamen. Señala que el 19 de enero de 2018 se le notificó con el

informe de la Comisión para inadmitir a trámite su Proyecto Normativo. Alega que, conforme al artículo 9 de la LOPC no se puede rechazar la propuesta de iniciativa popular normativa, salvo si se incumplieron requisitos legales. Por lo tanto, solicita pronunciamiento a la Corte Constitucional y afirma que se violentó el derecho al trabajo de los transportistas.

3.2 Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

12. A pesar del requerimiento del juez sustanciador, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito no presentó su informe de descargo en el término concedido.²

4. Planteamiento del problema jurídico

13. Esta Corte procede a resolver la presente causa a partir del planteamiento del siguiente problema jurídico: la decisión del Concejo Metropolitano de rechazar la tramitación del Proyecto Normativo **¿se adoptó de conformidad con lo previsto en la LOPC?**
14. La Constitución reconoce como un mecanismo de democracia directa a la iniciativa popular normativa (artículo 103). Este mecanismo posibilita que la ciudadanía y las organizaciones sociales propongan la creación, reforma o derogación de normas jurídicas ante la función legislativa o cualquier órgano con competencia normativa (artículo 6 de la LOPC). A su vez, el COOTAD reconoce que se puede formular propuestas de normas regionales, ordenanzas distritales, provinciales o cantonales, o resoluciones parroquiales, así como su derogatoria, de acuerdo con la Constitución y la ley (artículo 309).
15. La Constitución en su artículo 103, establece que los proponentes de la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente. Este órgano cuenta con el plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta y, si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. No obstante, este plazo está sujeto a la admisión a trámite de la iniciativa conforme a lo reglado en la LOPC y la autenticación y verificación de firmas por parte del Consejo Nacional Electoral.
16. El artículo 8 de la LOPC establece los requisitos para la admisibilidad de la iniciativa popular normativa. Estos requisitos son: 1. Título o nombre del proyecto de ley. 2. Exposición de motivos que incluya una explicación sobre el alcance y contenido de las

² En providencia emitida y notificada el 2 de febrero de 2024, el juez sustanciador ordenó que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el término de 5 días, remita un informe de descargo debidamente motivado respecto a la iniciativa popular normativa.

normas cuya reforma, creación o derogatoria se propone. 3. La propuesta normativa adecuadamente redactada. 4. Identidad de los miembros de la comisión popular promotora. 5. Firmas de respaldo. 6. Descripción del proceso de construcción del proyecto de norma.

17. El artículo 9 *ibídem* establece que, una vez presentada la iniciativa, la institución u organismo revisará el cumplimiento de requisitos y se pronunciará en el plazo de quince días. Este mismo artículo determina que se debe conformar una comisión de calificación y que no se podrá rechazar la tramitación salvo el incumplimiento de uno o varios requisitos. Prevé que, ante la falta de cumplimiento de requisitos, se debe notificar a los proponentes para que subsanen tal incumplimiento en el plazo de treinta días, luego de lo cual, el máximo órgano resolverá sobre la procedencia de la admisibilidad. Finalmente, este artículo 9 establece que, si la decisión es la no admisibilidad, “la comisión popular promotora podrá solicitar su pronunciamiento a la Corte Constitucional”.
18. La Corte toma nota de que el accionante presentó la solicitud de pronunciamiento el **25 de enero de 2018**, mientras que, la resolución de inadmisión a trámite –que posibilita presentar la solicitud de pronunciamiento a la Corte Constitucional, ver párrafo 17 *supra*– por parte del Concejo Metropolitano se emitió el **23 de agosto de 2018**. Aunque la petición se presentó prematuramente, es decir, previo a que exista una decisión de no admisión tomada por el Concejo Metropolitano, toda vez que, a la presente fecha, existe una decisión de inadmisión en firme y que produce efectos jurídicos, esta Corte considera que es procedente continuar con el análisis de fondo.³
19. Esta Corte considera oportuno recordar que la competencia que le atribuyó el legislador en el trámite de iniciativa popular normativa es la de verificar que la decisión de inadmisión a trámite haya sido adoptada conforme al procedimiento previsto en la ley y que se sustente en la falta de cumplimiento de requisitos legales. Esto es, que la decisión no fue adoptada de manera arbitraria y que no se exigieron requisitos no previstos en el ordenamiento jurídico que terminen por vaciar de contenido el mecanismo de democracia directa.
20. A partir de los antecedentes detallados en la sección 1 de este dictamen, esta Corte constata que: (i) una vez que se presentó el Proyecto Normativo, se integró la respectiva Comisión

³ La Corte Constitucional ha procedido de manera análoga, en demandas de acción extraordinaria de protección prematuramente presentadas. Véase, autos de admisibilidad: 2137-21-EP, 26 de agosto de 2021; 707-21-EP, 12 de abril de 2021; 114-20-EP, 30 de julio de 2020; 1612-20-EP, 21 de mayo de 2021; 1758-21-EP, 5 de agosto de 2021, entre otros.

conforme al artículo 9 de la LOPC; (ii) la Comisión requirió informe a la Procuraduría Metropolitana a fin de verificar el cumplimiento de requisitos; (iii) la Procuraduría Metropolitana, en un primer informe, razonó que el Proyecto no cumplía con los requisitos legales; (iv) el accionante presentó un escrito tendiente a subsanar el incumplimiento de requisitos; (v) la Procuraduría Metropolitana emitió un segundo informe en el que señaló el incumplimiento de requisitos legales; (vi) la Comisión emitió un informe en el que dictaminó la inadmisibilidad del Proyecto Normativo; y, (vii) el Concejo Metropolitano acogió el informe y decidió inadmitir a trámite el Proyecto Normativo.

21. Esta Corte observa que la decisión del Concejo Metropolitano cumplió con el trámite previsto en el artículo 9 de la LOPC.
22. En lo que respecta al fondo de la resolución, esta Corte encuentra que la decisión de inadmisión a trámite del Proyecto Normativo se sustenta en el Informe IC-2017-290 (“**Informe**”). En la resolución 243, el Concejo Metropolitano resolvió

acoger el informe de la Comisión Especial para que se declare la no admisibilidad a trámite de la iniciativa popular normativa para la reforma de la Ordenanza Metropolitana No. 0047, sancionada el 15 de abril de 2021, que reformó la Ordenanza Metropolitana No. 0247, sancionada el 11 de enero de 2008, que establece Régimen Administrativo para la prestación del Servicio de Taxi en el Distrito Metropolitano de Quito, sobre la base los criterios jurídicos conocidos por la Comisión, y por cuanto la iniciativa popular se refiere a la reforma de Ordenanzas que se encuentran derogadas.

23. Por lo tanto, los fundamentos de la resolución de inadmisión son los constantes en el Informe de la Comisión. De esta manera, a efectos de determinar si la decisión de inadmisión se ajusta a lo señalado en la LOPC es necesario revisar el mencionado Informe.⁴
24. En el Informe, la Comisión señaló que el dictamen de no admisibilidad se sustenta en los criterios jurídicos conocidos por la Comisión. El criterio jurídico emitido luego de la subsanación corresponde al informe emitido por la Procuraduría Metropolitana al que se refiere el párrafo 6 *supra*. En dicho informe, la Procuraduría indicó que no se cumplió con el numeral 2 del artículo 8 de la LOPC porque la exposición de motivos no tiene respaldo técnico suficiente (argumento 1) y que, se estaría cumpliendo con lo previsto en el numeral 6 del artículo 8 de la LOPC, no obstante, la Comisión debe evaluar la suficiencia de la

⁴ El Código Orgánico Administrativo, en el artículo 100 establece que en la motivación de un acto administrativo se puede hacer remisión a otros documentos, siempre que la referencia se incorpore al texto del acto administrativo y conste en el expediente al que haya tenido acceso la persona interesada.

explicación que realizó el accionante de manera breve y corta (argumento 2). Además, la Comisión argumentó que su dictamen de no admisión se sustenta en que el Proyecto Normativo se refiere a una ordenanza derogada (argumento 3).

25. Esta Corte precisa que las exigencias legales establecidas en la LOPC atañen, no solo a cuestiones de forma, sino que pretenden asegurar que las propuestas de iniciativa normativa provenientes de la ciudadanía y las organizaciones sociales cuenten con un mínimo de fundamento que las torne potencialmente viables para su tramitación, conforme a las atribuciones del órgano con competencia normativa. Más aún si se considera que, en el caso que las propuestas sean admitidas y no se tramiten dentro de los plazos que establece la Ley, estas entran en vigencia, Por lo tanto, las exigencias legales pretenden evitar el inicio de un procedimiento normativo ante propuestas implausibles.
26. Esta Corte procederá a continuación a evaluar los argumentos expuestos en el párrafo 24 *supra*.
27. En relación con el argumento 3, esta Corte observa que, si bien el Proyecto Normativo persigue la reforma a la ordenanza 0047 (sancionada el 15 de abril de 2011) y que esta fue derogada por la ordenanza 177 (sancionada el 18 de julio de 2017), no es menos cierto que la ordenanza 177 incorporó una sección en la que regula el servicio de taxi en el Distrito Metropolitano de Quito (objeto de regulación del Proyecto Normativo). Por ende, la derogatoria de la ordenanza no constituye fundamento válido para inadmitir a trámite el Proyecto Normativo, más todavía si se considera que el Proyecto Normativo se presentó el 1 de agosto de 2016, fecha en la se encontraba vigente la ordenanza 0047.
28. En relación con el argumento 2, posible insuficiencia de la explicación dada por el accionante⁵ para cumplir con el requisito del numeral 6 del artículo 8 de la LOPC. Tomando en cuenta que la Comisión, en su Informe, afirmó que su dictamen se sustenta en los criterios jurídicos conocidos por esta, sin realizar un análisis sobre la suficiencia de la explicación dada por el accionante, esta Corte infiere que la Comisión acogió la valoración realizada por la Procuraduría Metropolitana, esto es, que se entiende cumplido el numeral 6 del artículo 8 de la LOPC. Por lo tanto, esta no fue una razón para inadmitir la propuesta.

⁵ El accionante indicó que “El proceso de construcción del proyecto se realiza con mesas grupales divididas en: personas naturales, personas jurídicas e integrantes del frente. Cada mesa compuesta por tres personas cada una. La personería jurídica la conforma MultiServicios, MultiStalin Cia Ltda., también los directivos del Frente de Veeduría y Participación del Taxismo Convencional Compartido y los señores: Doctor Milton Aguas, Lic. Rafael Santacruz que han solicitado ocupar la silla vacía”. Expediente constitucional, p. 29.

29. En lo que respecta al argumento 1, esta Corte considera que la actividad normativa requiere de justificaciones fácticas, técnicas y jurídicas que deben presentar los proponentes de la iniciativa para evidenciar la necesidad, oportunidad y conveniencia del proyecto. Estas justificaciones deben ser suficientes y sustentadas. En el presente caso, el Concejo Metropolitano concluyó que la exposición de motivos no contó con documentación que respalde técnicamente la iniciativa, en concreto sobre la falta de oferta de taxis, falta de servicio de transporte interno, que el servicio de taxi compartido va en aumento y que la propuesta normativa contribuiría a eliminar el déficit del servicio de transporte público. Por lo tanto, la Corte coincide en que la iniciativa incumplió el requisito establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la LOPC.
30. En definitiva, si bien el argumento 3 no es válido para sustentar la inadmisión, conforme a las razones antes expuestas, al menos, el argumento 1, satisface la no admisibilidad de la propuesta de conformidad con el numeral 2 del artículo 8 de la LOPC.
31. Por lo expuesto, esta Corte resuelve el problema jurídico planteado en el sentido de que la decisión del Concejo Metropolitano de rechazar la tramitación del Proyecto Normativo, en lo que atañe al argumento 1 (incumplir el requisito previsto en el numeral 2 del artículo 8 de la LOPC), obedece a lo dispuesto en la LOPC y no afecta al mecanismo de democracia directa.

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** que la resolución 243 adoptada por el Concejo Metropolitano de Quito se adoptó con base en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2024.03.08 10:36:32
-05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado 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 Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 21 de febrero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

DICTAMEN 1-18-IP/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del dictamen de mayoría 1-18-IP/24 por las consideraciones que se exponen a continuación:
2. El voto de mayoría declaró que la Resolución 243 de 19 de diciembre de 2017, referente a la **inadmisión de una iniciativa popular normativa**, adoptada por el Concejo Metropolitano de Quito, se emitió sobre la base de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Sin embargo, se omitió realizar un análisis respecto al alcance del control de la Corte Constitucional en las iniciativas populares normativas de normas infra constitucionales y sobre el ejercicio de este derecho de participación:

A. Sobre el ejercicio del derecho a presentar proyectos de iniciativa popular normativa (art. 103 CRE)

3. Una de las características más visibles de los sistemas jurídicos latinoamericanos, desde su momento fundacional, fue la desconfianza a la participación democrática de los ciudadanos. Se impuso la idea de que la población no se encontraba lo suficientemente educada y capacitada para intervenir activamente en la política.¹ Esto se traducía en la configuración de un sistema político y jurídico elitista y excluyente. Con el paso del tiempo, esta idea se implantó en varias constituciones de la región, que limitaron significativamente la participación ciudadana.
4. Si bien existieron algunas disposiciones normativas que pretendieron considerar a la iniciativa popular normativa en las constituciones de 1976, 1978 y 1998, no tuvieron una eficacia significativa. Esto debido a que este derecho de participación no fue suficientemente desarrollado en las normas infraconstitucionales. La Constitución del 2008 rompió ese criterio al considerar a la participación ciudadana, como un aspecto central en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos (art. 95 CRE). Por esta razón, se fortalecieron los mecanismos de democracia directa, como la

¹ Roberto Gargarella, El derecho como una conversación entre iguales, (Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2021), 16.

iniciativa popular normativa (art. 103 CRE), la consulta popular (art. 104 CRE) y revocatoria del mandato (art. 105 CRE). Especialmente, la iniciativa popular normativa significaba la inclusión de mecanismos que vinculan a la sociedad con la producción normativa, participando de esta manera en el marco jurídico que les afecta.

5. En la actualidad, la sociedad puede impulsar la creación, reforma o derogación de varias normas que integral el sistema jurídico, incluso la Constitución. Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 103 de la Constitución, que manda:

La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

6. El derecho a presentar proyectos de iniciativa popular ciudadana es una de las expresiones más claras de los derechos de participación porque le permite al ciudadano ser parte del poder normativo que es exclusivo del Estado. Por medio de este derecho es posible crear normas que reflejen las verdaderas necesidades de la sociedad, ya que el proyecto de iniciativa popular normativa puede ser presentado por cualquier ciudadano.
7. La relevancia y la fragilidad de este mecanismo de participación ante la resistencia del Estado, le llevó al constituyente y al legislador a establecer un procedimiento detallado y una serie de seguros para hacer efectivo este derecho.
8. Así, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) regula este mecanismo de participación en los procesos de creación normativa. En su artículo 8 se determina los **requisitos** para presentar proyectos de iniciativa popular ciudadana:

La iniciativa popular normativa se ejercerá por escrito y debe contener al menos lo siguiente:

1. Título o nombre que lo identifique al proyecto de ley;
2. Exposición de motivos conteniendo una explicación sobre el alcance y contenido de las normas cuya reforma, creación o derogatoria se propone;
3. La propuesta normativa adecuadamente redactada;
4. En el escrito inicial se hará constar la identidad de los miembros de la comisión popular promotora conformada por personas naturales, por sus propios derechos, o por los que representen de personas jurídicas y como portavoces de otras agrupaciones que respalden la iniciativa;
5. Las firmas de respaldo de acuerdo con la Constitución y la ley.
6. La descripción del proceso de construcción del proyecto de norma presentado.

9. Además, la ley establece un proceso de admisibilidad de la iniciativa popular normativa con algunas garantías, en específico:

La iniciativa popular normativa se presentará ante el máximo órgano decisorio de la institución u organismo con competencia normativa, según corresponda, quien revisará el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y se pronunciará en el plazo de quince días. Para resolver la admisibilidad, el órgano legislativo competente conformará una **comisión de calificación**, conformada por dos representantes de las dos fuerzas políticas más votadas y un representante de las minorías, quien revisará el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley. De existir solo dos agrupaciones políticas representadas en el órgano legislativo competente, la comisión se conformará por dos representantes de la fuerza política más votada y un representante de la segunda.

No se podrá rechazar la tramitación de una iniciativa popular, salvo el incumplimiento de uno o varios de los requisitos establecidos en el artículo anterior. Dicho incumplimiento se notificará a la comisión popular promotora, quien podrá **subsanoarlo** en el plazo de treinta días, luego de lo cual, el máximo órgano decisor competente resolverá la procedencia de la admisibilidad.

Si la decisión fuese la no admisibilidad, la comisión popular promotora podrá solicitar su **pronunciamiento a la Corte Constitucional**, quien lo hará en el plazo de treinta días. En este último caso, si la Corte Constitucional resolviera que la iniciativa normativa popular fuera admisible, se procederá a notificar al Consejo Nacional Electoral para su tramitación, caso contrario, se archivará.

10. Por lo expuesto, los resguardos que incorpora esta norma se puede enunciar son los siguientes:

- a. **Plazos definidos.** En cada una de las etapas del procedimiento de admisibilidad se incorporó plazos específicos que garantizan el derecho de los ciudadanos a una respuesta ágil y oportuna.
- b. **Conformación de una comisión de calificación.** La norma hace referencia tanto a las facultades de la Comisión de calificación como a su composición heterogénea.
- c. **Excepcionalidad en la descalificación o rechazo del proyecto.** Únicamente si no cumple con alguno de los requisitos expuestos en el artículo 8 de la LOPC el proyecto podrá ser rechazado.
- d. **Posibilidad de subsanar errores.** El proponente puede enmendar, en caso de haber inobservado los requisitos de admisibilidad.
- e. **Control de constitucionalidad de la Corte Constitucional.** Refuerza la garantía del control de los actos de poder público y el real ejercicio de los derechos de participación por medio de la intervención de la Corte Constitucional, frente a actos arbitrarios que impidan el ejercicio del derecho.

11. La creación de seguros para el ejercicio de este derecho tiene un propósito fundamental: afirmar los espacios democráticos para que el ciudadano puede participar en las

decisiones del poder público. Así, se ha considerado distintos mecanismos como la posibilidad de corrección de la propuesta, verificación de requisitos específicos y plazos estrictos. Pero también se ha confiado a órganos específicos la tramitación de los proyectos de iniciativa popular normativa y el control del procedimiento de su admisión. Solamente después de hacer efectivos todos estos seguros se podrá evitar la arbitrariedad de la autoridad que conoce y tramita los proyectos de iniciativa popular normativa.

B. Sobre el alcance del control de la Corte Constitucional en las iniciativas populares normativas de normas infra constitucionales

12. De la lectura del inciso final del artículo 9 de la LOPC, se deduce que una de las garantías determinantes en el ejercicio de este derecho de participación es el análisis y control que debe realizar la Corte Constitucional. Si la Corte resuelve que la iniciativa normativa popular si debía admitirse, inmediatamente se notificará al Consejo Nacional Electoral para su tramitación. Incluso, se prescindirá de devolver el trámite al órgano legislativo competente para conocer los proyectos de iniciativa popular ciudadana. En consecuencia, la Corte debe realizar un análisis minucioso sobre el cumplimiento de las disposiciones de la Constitución y la LOPC a fin de garantizar el efectivo goce del derecho de participación.
13. En este contexto, el rol de la Corte, en la garantía del ejercicio del derecho a presentar iniciativas normativas ciudadanas, debería consistir en: (i) verificar que se cumplió estrictamente con el procedimiento y sus seguros, (ii) si la inadmisión se realizó conforme a los requisitos en el artículo 8 de la LOPC; y, (iii) si se hizo un análisis razonable sobre cumplimiento, tomando en cuenta que se trata de un derecho de participación. Es decir, que el papel de la Corte debe ser evitar que se impongan barreras irrazonables a los mecanismos de participación directa.

C. Sobre el caso en análisis

14. Luis Ramiro Simbaña Vásquez, presidente del Frente de Veeduría y Participación del Taxismo Convencional Compartido, presentó un proyecto de iniciativa popular normativa denominado:

PROYECTO DE REFORMAS A LA ORDENANZA METROPOLITANA NO. 0047, SANCIONADA EL 15 DE ABRIL DE 2011, QUE REFORMÓ LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 247, SANCIONADA EL 11 DE ENERO DE 2008, QUE

ESTABLECE EL REGIMEN [sic] ADMINISTRATIVO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TAXI EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

15. El Consejo Metropolitano, conforme lo dispuesto por la norma conformó una **Comisión Especializada**. Para emitir un criterio técnico adecuado, esta Comisión solicitó un informe a la Procuraduría Metropolitana, y así poder recomendar o no la admisibilidad del Proyecto Normativo. Ante las recomendaciones del primer informe, Luis Ramiro Simbaña Vásconez presentó un escrito tendiente a **subsanan** el incumplimiento de requisitos. Posteriormente, la Procuraduría Metropolitana emitió un segundo informe que sirvió de base para la resolución del Consejo Metropolitano. Así, el Consejo resolvió que el proyecto incumple los numerales 2 y 6 del artículo 8 de la LOPC y que debería adecuarse a la normativa actual, pues la ordenanza a la que se alude se encuentra derogada.
16. En este punto, el voto de mayoría reconoce que la decisión de inadmisión a trámite del proyecto normativo se sustenta en el Informe IC-2017-290, en consecuencia, analiza los argumentos de dicho informe:
 - 16.1. Respecto al incumplimiento del numeral 6 del artículo 8 de la LOPC, relacionada con la justificación del **proceso de elaboración**, el voto de mayoría manifiesta que en el informe se señaló que podría ser insuficiente la explicación del proceso de elaboración, pero que lo deja al criterio de la Comisión; y como aquella no se pronunció sobre la insuficiencia se cumplió con el requisito.
 - 16.2. Respecto al incumplimiento de numeral 2 de del artículo 8 de la LOPC, relacionada con la **exposición de motivos**, el voto de mayoría considera que la justificación del informe para determinar que no se cumplió con este requisito estaba sustentada, ya que la actividad normativa requiere de justificaciones fácticas, técnicas y jurídicas suficiente y sustentada para evidenciar la necesidad, oportunidad y conveniencia del proyecto.
 - 16.3. Finalmente, respecto al cargo de que la ordenanza que se pretende reformar se encuentra derogada, el voto de mayoría indica que no es un argumento relevante. En el momento en el que se presentó el proyecto de iniciativa popular normativa para reformar la ordenanza 0047, esta se encontraba vigente.

17. Me aparto del voto de mayoría porque no concuerdo con el análisis del incumplimiento del numeral 2 de del artículo 8 de la LOPC, debido a que este requisito solo se refiere a una **exposición de motivos** y no a la presentación de informes técnicos, fácticos o jurídicos.

18. El requisito establecido en el artículo 8.2 de la LOPC únicamente manda:

2. Exposición de motivos conteniendo una explicación sobre el alcance y contenido de las normas cuya reforma, creación o derogatoria se propone.

19. No existe una norma constitucional o infralegal que indique que el artículo 8.2 de la LOPC se traduce en una justificación fáctica, técnica y jurídica que sea suficiente y sustentada a cargo de los proponentes ciudadanos de la iniciativa. El Consejo Metropolitano realizó una aplicación inadecuada de la norma y la Corte no advirtió esta exigencia desproporcional. Por tanto, el Consejo Metropolitano creó una restricción irracional al ejercicio del derecho de participación.

20. El voto de mayoría tampoco tomó en cuenta que este Organismo ya se pronunció, anteriormente, sobre la suficiencia en la exposición de motivos de una ley:

esta Corte ya ha señalado que ‘la garantía de la motivación no es aplicable a las leyes’. Esto, porque dicha garantía busca asegurar el ejercicio del derecho a la defensa en los procedimientos previos a la expedición de actos provenientes de órganos administrativos o judiciales que afecten la esfera jurídica de las personas. El procedimiento legislativo tiene otra naturaleza: en primer lugar, lo que al legislador centralmente le corresponde no es juzgar hechos pasados, sino diseñar el acontecer social futuro; y, en segundo lugar, el legislador es una autoridad elegida por el pueblo, por lo que su legitimidad descansa más en su origen democrático directo (de elección popular) que en la motivación de sus actos, contrariamente a lo que ocurre con las autoridades administrativas y judiciales. [...]

En virtud del deber de motivación, es deseable que el legislador se esfuere por dotar a las leyes de exposiciones de motivos dotadas del máximo nivel posible de racionalidad, [...]. No se requiere, por tanto, que cada disposición legal cuente con una motivación específica y elaborada como si se tratase de una decisión judicial.²

21. Además, en la sentencia 26-19-IN/22, se afirmó:

ni constitucional ni legalmente se prevé la necesidad de que los considerandos contengan una exhaustiva justificación para cada una de las medidas legislativas [...] aunque es deseable la existencia de considerandos con el mayor nivel de racionalidad posible, no resulta exigible

² CCE, sentencia 32-21-IN/21, 11 de agosto de 2021, párrs. 53-54.

que estos cuenten con una motivación específica y elaborada para cada una de las normas que componen un cuerpo de ley.³

- 22.** De lo expuesto, es necesario resaltar que ni a la Asamblea Nacional, que cuenta con un equipo técnico de asesores, se le exige una “justificación fáctica, técnica y jurídica, suficiente y sustentada”. Mucho menos, debería exigirse a las exposiciones de motivos elaboradas por los ciudadanos.
- 23.** Finalmente, si se lee la exposición de motivos de la iniciativa ciudadana, se constata que sí cumple con el requisito del artículo 8.2 de la LOPC, ya que se explica el alcance y el contenido de las normas que se propone, que es lo único que exige la norma legal, pues en ninguna parte se exige una “justificación fáctica, técnica y jurídica, suficiente y sustentada”.
- 24.** En virtud de lo expuesto, considero que la Corte debió declarar que la Resolución 243 no se ajustaba a la Constitución ni a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024/03/08
13:03:08 -05'00"

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

³ CCE, sentencia 26-19-IN/22, 29 de junio de 2022, 44- 45.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 1-18-IP, fue presentado en Secretaría General el 26 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 20:32; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

000118IP-674f9



Caso Nro. 0001-18-IP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y el voto salvado que antecede fue suscrito el día viernes ocho de marzo 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 68-20-IS/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 21 de febrero de 2024

CASO 68-20-IS

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

SENTENCIA 68-20-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento presentada en contra del auto resolutorio de 18 de abril de 2013 dictado dentro de un proceso de medida cautelar autónoma por el Juzgado Primero de Niñez y Adolescencia de Guayas. Este Organismo determina que el auto resolutorio de una medida cautelar autónoma no es objeto de la acción de incumplimiento, toda vez que tal decisión judicial no es definitiva. Además, se verifica que no se cumplen los dos supuestos de excepción para conocer de oficio la acción de incumplimiento (decisiones constitucionales contradictorias y/o gravamen irreparable). Por tanto, se desestima la acción de incumplimiento por improcedente.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 17 de julio de 2012, mediante memorando SENAE-DPMG-2012-0635-PV, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAE”) autorizó la salida y reembarque del contenedor TRLU5641262; además, otorgó a la importadora, Perla Alexandra Gallegos Morales, 20 días hábiles para el cumplimiento de lo dispuesto en dicho memorando bajo la prevención de una sanción en caso de no hacerlo.¹
2. El 16 de enero de 2013, mediante resolución SENAE-DPMG-2013-0019-PV, el SENAE manifestó que han transcurrido más de 150 días sin que la importadora haya cumplido con el reembarque obligatorio, dispuso el decomiso administrativo de las mercancías

¹ En el memorando, el SENAE indicó que “[m]ediante comunicación S/N, de fecha 03 de julio de 2012, ingresada con Documento No. SENAE-DSGG-2012-12549-E, el importador PERLA ALEXANDRA GALLEGOS MORALES, autoriza como representante al Agente de Aduana José Luis Anchundía y solicita el reembarque del contenedor Nro. TRLU5641262 que dicen contener ventiladores y guillotinas para papel, debido a que la mercancía no fue la solicitada al proveedor”. El SENAE señaló que la sanción en caso de incumplir lo dispuesto por la autoridad aduanera corresponde a una contravención de acuerdo al literal c del artículo 191 del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones (multa) y al literal d del artículo 123 del mismo cuerpo normativo (decomiso administrativo).

introducidas en el contenedor TRLU5641262 y determinó una multa como sanción al importador.

3. El 21 de marzo de 2013, Perla Alexandra Gallegos Morales (**“Perla Gallegos”** o **“accionante”**) presentó una solicitud de medidas cautelares autónomas en contra del SENAE. La pretensión de la demanda consistió en que se declare i) con lugar las medidas cautelares, ii) que el acto administrativo de decomiso quede sin efecto, iii) que el SENAE disponga el inmediato reembarque de la mercancía y iv) que el SENAE pague los valores de demoraje y almacenaje del contenedor.²
4. El 18 de abril de 2013, el Juzgado Primero de la Niñez, Mujer, Familia y Adolescencia del cantón Guayaquil, provincia de Guayas admitió la solicitud de medidas cautelares y ordenó que el SENAE, en el término de 72 horas, deje sin efecto la resolución SENAE-DPMG-2013-0019-PV y, en consecuencia, disponga el reembarque de la mercancía con el refrendo 028-2012-01-000715.³
5. El 9 de mayo de 2013, mediante memorando SENAE-DDG-2013-0766-PV el SENAE indicó que, a través del memorando SENAE-DGN-2013-0794-M, de 30 de abril de 2013, el director general del SENAE ordenó la ejecución de la medida cautelar. Por tanto, el SENAE dispuso que la Jefatura de Exportaciones de la Dirección Distrital de Guayaquil proceda con el reembarque de la mercancía, previo al pago de valores por almacenaje y demoraje.
6. El 31 de julio de 2013, mediante memorando SENAE-DDG-2013-1215-PV, el SENAE realizó un alcance al memorando indicado en el párrafo precedente debido a que se “ha verificado que sobre la mercancía de la cual se dispuso el reembarque, se dictó previamente decomiso administrativo [...] y además producto [del] mencionado decomiso se aperturó el Procedimiento Sumario No. 003-2013” que concluyó con la resolución

² En la demanda, Perla Gallegos alegó que el SENAE vulneró sus derechos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva, así como a la propiedad, y que estos “continúan siendo violados”. Al respecto, señaló que “[s]e solicitó el Reembarque de la mercancía luego de que ésta era imposible de ser nacionalizada por una inconstitucional determinación tributaria” por cuanto “el ajuste de valor autorizado por la (sic) SENAE incumple [el artículo 226 de la Constitución] pues al ir más allá de lo que la ley faculta al aplicar el tercer método de valoración para ajustar el valor sin considerar los límites técnicos que este impone su actuación carece de validez y por tanto es NULA”. Proceso signado con el número 09951-2013-0013.

³ Asimismo, determinó que “en el plazo de 72 horas la demandada comunique a este juzgado el cumplimiento íntegro de ésta resolución, [y que l]a recurrente deberá pagar los valores por almacenaje y demoraje hasta la fecha en que se notifique la presente Resolución, y en lo posterior por concepto de bodegaje corre a costa de la recurrida, quien deberá determinar el o los funcionarios responsables del atraso del reconocimiento de los derechos de la accionante y repetir dichos valores, con la finalidad de que el Estado no sea perjudicado”.

SENAE-DPMG-2013-0002-RE de 1 de febrero de 2013.⁴ Por ello dispuso que la Dirección de Puerto Marítimo deje sin efecto la resolución de 16 de enero de 2013 en la que se ordenó el decomiso administrativo y que la Jefatura de Exportaciones de la Dirección Distrital de Guayaquil proceda con el reembarque de la mercancía, previo al pago de valores por almacenaje y demoraje.

7. El 15 de diciembre de 2014, la Unidad Judicial Florida de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (**“Unidad Judicial”**)⁵ ordenó que se siente razón en la que se indique si las partes interpusieron recurso alguno de la resolución de 18 de abril de 2013. De ello que, el 24 de diciembre de 2014, la secretaría indicó que las partes no interpusieron recurso alguno.
8. El 13 de enero de 2015, la Unidad Judicial ordenó el archivo de la causa “por cuanto no existe diligencia alguna por cumplir dentro de la presente acción”.
9. El 3 de marzo de 2016, el jefe de procesos aduaneros – exportaciones GYEM del SENAE, mediante oficio SENAE-JEXG-2016-0295-OF, dispuso que se trasmita la Declaración Aduanera Simplificada de Reembarque para continuar con el reembarque dispuesto en la resolución de 18 de abril de 2013.
10. El 27 de abril de 2016, Perla Gallegos solicitó a la Unidad Judicial que sancione al SENAE con una multa “equivalente a la quinta parte de una remuneración básica unificada por cada día de retardo en el cumplimiento de la sentencia”. Petición que fue reiterada el 15 de junio y 4 de julio de 2016.
11. El 11 de julio de 2016, la Unidad Judicial ordenó que el SENAE informe en el término de 72 de horas si cumplió lo dispuesto en el oficio de 3 de marzo de 2016.
12. El 13 de julio de 2016, el SENAE indicó que “quien debe cumplir con lo dispuesto en el oficio SENAE-JEXG-2016-0295-OF no es la Aduana sino la misma señora Gallegos

⁴ Resolución SENAE-DPMG-2013-0002-RE, 1 de febrero de 2013, emitida por la directora del Puerto Marítimo dentro del procedimiento sancionatorio por concepto de contravención en contra de Perla Gallegos “por incumplir con el plazo para el reembarque”. El 31 de julio de 2013, mediante memorando SENAE-DDG-2013-1222-PV, el director distrital del SENAE inició un procedimiento coactivo en contra de Perla Gallegos y emitió un auto de pago.

⁵ Si bien el conocimiento de la causa correspondía al Juzgado Primero de la Niñez, Mujer, Familia y Adolescencia del cantón Guayaquil, provincia de Guayas, posteriormente la judicatura pasó a denominarse como Unidad Judicial Florida de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil. Luego, cambió su denominación a Unidad Judicial de Familia, Mujer Niñez y Adolescencia Norte con sede en el cantón Guayaquil.

Morales, porque es ella quien debe transmitir la respectiva Declaración Aduanera Simplificada de Reembarque (DAS)”.

13. El 22 de julio de 2016, Perla Gallegos manifestó que se le envió el oficio SENAE-JEXG-2016-0377-OF de 13 de abril de 2013 en el que consta la declaratoria del decomiso administrativo. Entonces, a su juicio, “se trata de entorpecer el procedimiento de reembarque de la mercancía” y que su única responsabilidad es pagar los valores de almacenaje y demoraje, conforme a la resolución de 18 de abril de 2013.
14. El 5 de agosto de 2016, el SENAE indicó que ha dado cumplimiento a la resolución de 18 de abril de 2013, lo cual, según señaló, se corrobora con los memorandos de 30 de abril de 2013, 9 de mayo de 2013, 31 de julio de 2013 y 3 de marzo de 2016.
15. El 17 de agosto de 2016, Perla Gallegos manifestó que continúan “apareciendo incidentes de retaliación que jamás me fueron notificados [...] ahora se me hace llegar un supuesto auto de pago [de 28 de enero de 2016]”; por ello, solicitó que se conmine al SENAE que cumpla con la resolución de 18 de abril de 2013 y explique el contenido del auto de pago.⁶
16. El 7 de noviembre de 2016, la Unidad Judicial dispuso delegar a la Defensoría del Pueblo la supervisión de la ejecución de las medidas cautelares.
17. El 22 de diciembre de 2016, la Defensoría del Pueblo presentó ante la Unidad Judicial el informe de diligencias realizadas para el seguimiento de cumplimiento de la resolución constitucional, en el que indicó que el SENAE presentó un escrito para dar a conocer el trámite realizado por la institución. Además, concluyó que “no existe algún documento en el que conste que [Perla Gallegos] haya sido notificada con el Oficio [de] 03 de marzo de 2016”.
18. El 8 de marzo de 2017, Perla Gallegos solicitó a la Unidad Judicial que inicie “la acción por incumplimiento” ante la Corte Constitucional. Esta petición fue reiterada el 24 de marzo de 2017.
19. El 9 de marzo de 2017, la Unidad Judicial dispuso que se oficie a la Defensoría del Pueblo para que informe si se ha dado o no cumplimiento a la resolución de 18 de abril de 2013

⁶ El auto de pago tiene como fundamento la resolución sancionatoria SENAE-DPMG-2015-0035-RE, de 22 de abril de 2015, que tiene relación con la liquidación 32897546 por un valor de USD 3.180,00 por concepto de multa por contravención. En este auto el SENAE explicó que la multa no ha sido cancelada y, por tanto, inició un procedimiento coactivo en contra de Perla Gallegos para que en el término de tres días cumpla con el pago.

e indicó a la accionante “que la acción por incumplimiento debe ser ejercida de forma directa ante la Corte Constitucional”. El 3 de abril de 2017, la Unidad Judicial, nuevamente, señaló que Perla Gallegos, en caso de querer ejercer su derecho, “debe implementar su petición ante la Corte Constitucional y conforme lo prevé el inciso primero del Art. 163 de la [LOGJCC]”.

20. El 9 de marzo de 2018, Perla Gallegos señaló que el SENA no ha brindado las facilidades para que se cumpla la resolución constitucional y solicitó que se oficie a la Defensoría del Pueblo para que amplíe el informe realizado.
21. El 8 de mayo de 2018, la Defensoría del Pueblo presentó la ampliación del informe y señaló que se realizó una audiencia el 28 de abril de 2018 en la que estuvieron presentes las partes. Asimismo, el 17 de mayo de 2018, la Defensoría del Pueblo manifestó que se realizó otra audiencia el 15 de mayo de 2018.
22. El 14 de febrero de 2020, Perla Gallegos solicitó a la Unidad Judicial que designe un perito para el establecimiento del valor, estado y operatividad de la mercancía del contenedor TRLU5641262.
23. El 20 de febrero de 2020, la Unidad Judicial negó el pedido por improcedente e indicó a Perla Gallegos que tiene “la vía expedita para hacer valer sus derechos en caso de incumplimiento a la resolución dictada en este proceso”.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

24. El 4 de agosto de 2020, Perla Gallegos, en virtud de los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, presentó una “acción por incumplimiento” ante la Corte Constitucional.
25. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quien, en atención a la resolución cronológica de las causas, avocó conocimiento del caso el 13 de febrero de 2023 y otorgó cinco días para la presentación de un informe detallado sobre el presunto incumplimiento a Perla Gallegos, al SENA y al juez de la Unidad Judicial.
26. El 27 de febrero de 2023, el SENA presentó el informe solicitado. El 14 de marzo de 2023, el juez de la Unidad Judicial remitió el expediente completo del proceso de origen conjuntamente con el informe requerido. Perla Gallegos, aun cuando fue debidamente notificada, no presentó la información solicitada por la jueza sustanciadora.

2. Competencia

27. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.
28. Por otro lado, la Constitución, en el mismo artículo 436, determina que la Corte Constitucional conocerá y resolverá las acciones por incumplimiento que tienen como finalidad garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general y el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos.
29. Ahora bien, la LOGJCC reconoce a la acción por incumplimiento como una garantía distinta a la acción de incumplimiento (artículos 52 al 57 y 162 al 165). Asimismo, la Corte Constitucional, en la sentencia 10-20-IS/20,⁷ diferenció la acción por incumplimiento de la acción de incumplimiento:

Mientras que la acción de incumplimiento constituye un mecanismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas; la acción por incumplimiento busca garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no, clara, expresa y exigible.

30. De la revisión de la demanda presentada el 4 de agosto de 2020, se observa que Perla Gallegos señala que presenta una “acción por incumplimiento”, pese a citar la normativa aplicable a la acción de incumplimiento.
31. Este Organismo verifica que las pretensiones de Perla Gallegos responden a las de una acción de incumplimiento, por lo cual, se analizará el presente caso en función de esta última garantía jurisdiccional.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

32. La resolución de 18 de abril de 2013, dictada por el Juzgado Primero de Niñez y Adolescencia de Guayas que admitió la solicitud de medidas cautelares y ordenó que el

⁷ CCE, sentencia 10-20-IS/20, 9 de septiembre de 2020, párr. 25.

SENAE, en el término de 72 horas, deje sin efecto la resolución SENAE-DPMG-2013-0019-PV y, en consecuencia, disponga el reembarque de la mercancía con el referendo 028-2012-01-000715.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la accionante

33. En la demanda, Perla Gallegos solicita el cumplimiento de “la sentencia dictada el 18 de abril de 2013”. La accionante narra los antecedentes procesales e indica que el 20 de marzo de 2019 solicitó el cumplimiento de la decisión constitucional ante el SENAE y que realizó reiterados requerimientos al juez ejecutor a fin de que se cumplan las medidas dispuestas.

34. Asimismo, manifiesta que el SENAE no dio cumplimiento a lo resuelto el 18 de abril de 2013:

ya que no realizó ningún acto conducente para brindar las facilidades y que se pueda realizar el reembarque, tanto es así que el (DAS) Declaración Aduanera Simplificada se encontraba bloqueado [sic], considerando que lo dispuesto por el Juez constitucional no puede estar condicionado al cumplimiento de requisitos administrativos que la dificulten o impidan, como sucedió en el presente caso [...] no consta ninguna certificación por parte del SENAE de entrega u otro documento que evidencie el cumplimiento de la decisión constitucional.

35. La accionante pretende que esta Corte declare el incumplimiento del auto resolutorio de 18 de abril de 2013, disponga al SENAE el cumplimiento inmediato de la decisión y se ordenen las medidas de reparación correspondientes.

4.2. Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Norte con sede en el cantón Guayaquil

36. La Unidad Judicial, en el informe que remitió a este Organismo el 14 de marzo de 2023, se refiere a los antecedentes del proceso de origen y señala que:

mi actuación en el Proceso que nos ocupa, [se remitió] únicamente a disponer que la Defensoría del Pueblo de seguimiento a lo Resuelto por el Juez Constitucional que dictó dicha Resolución, de los cuales existen los Memorandos respectivos dentro del mentado proceso. [...] debiendo resaltar que no hay escritos pendientes de sustanciación y que la última actuación judicial fue en fecha 20 de febrero del 2020 [...]. [sic]

4.3. Servicio Nacional de Aduana del Ecuador

37. En el informe presentado el 27 de febrero de 2023, el SENA E indica que, mediante memorando SENA E-DDG-2013-0766-PV, de 9 de mayo de 2013, suscrita por el director distrital de Guayaquil del SENA E, se dispuso dejar sin efecto la resolución SENAEDPMG-2013-0019-PV y que la Jefatura de Exportaciones de la Dirección Distrital de Guayaquil proceda con el reembarque de la mercancía amparada en el Manifiesto de Carga 028-2012-01-000715, previo al pago de los valores por almacenaje y demoraje.

38. Agregó que:

mediante oficio S/N, ingresado con documento No. SENA E-DSGG-2013- 13760-E de fecha 20 de junio de 2013, la Sra. Perla Gallegos, solicitó una extensión de 10 días para poder realizar el trámite del reembarque. En ese sentido, con [memorando] SENA E-JEXG-2013-0058-PV, de fecha 25 de junio de 2013 se otorgó por única vez el plazo de 10 días, considerando [...] el artículo 200 del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio del libro V del COPCI.

39. De ello, señaló que el plazo otorgado a la accionante no fue cumplido, por lo tanto, el 26 de agosto de 2013, se declaró el decomiso administrativo de las mercancías.

5. Consideraciones previas

40. En el presente caso, la accionante planteó una acción de incumplimiento en contra del auto resolutorio de medidas cautelares autónomas de 18 de abril de 2013. Por consiguiente, previo a pronunciarse sobre el fondo de la cuestión, corresponde a esta Corte determinar si tal decisión es objeto de la presente acción. Para ello, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿El auto resolutorio de medidas cautelares autónomas de 18 de abril de 2013 dictado por el Juzgado Primero de Niñez y Adolescencia de Guayas es objeto de acción de incumplimiento?

41. La Corte Constitucional, en la sentencia 61-12-IS/19, determinó que el auto resolutorio de una medida cautelar autónoma no es objeto de la acción de incumplimiento, toda vez que tales decisiones judiciales no son definitivas y su vigencia, obligatoriedad y ejecución depende de otros órganos jurisdiccionales que pueden garantizar su ejecución, modificarlos o revocarlos. Por tanto, la Corte no debe interferir en la competencia de

dichas autoridades.⁸ Sin embargo, la acción presentada podría ser conocida, de oficio, por este Organismo si se verifica i) la existencia de decisiones constitucionales contradictorias, o ii) un gravamen irreparable que genere una vulneración de derechos constitucionales y que no pueda ser reparada mediante otro mecanismo u otra vía procesal.⁹

42. En este caso, se encuentra que el auto resolutorio de 18 de abril de 2013, emitido dentro del proceso de medidas cautelares autónomas, en principio, no es objeto de una acción de incumplimiento. No obstante, por lo expuesto en el párrafo anterior, este Organismo analizará si procede el análisis de la acción de acuerdo con las excepciones referidas.

43. Sobre el i) primer supuesto, no se advierte que la acción materia de esta sentencia se refiera a decisiones constitucionales contradictorias por la existencia otra garantía constitucional dirigida a limitar o frenar la ejecución del auto resolutorio de 18 de abril de 2013. En consecuencia, no se cumple con este supuesto como excepción para conocer la acción de incumplimiento.¹⁰

44. Respecto al ii) segundo supuesto, se observa que en el proceso de origen:

44.1 Por un lado, Perla Gallegos señaló que el SENA “trata de entorpecer el procedimiento de reembarque de la mercancía”, que “existen incidentes de retaliación que jamás fueron notificados” y que “lo dispuesto por el Juez constitucional no puede estar condicionado al cumplimiento de requisitos administrativos que la dificulten o impidan”.

44.2 Por otro lado, el SENA en su informe indica que, debido al incumplimiento del plazo otorgado por parte de la accionante para realizar el reembarque, se declaró el decomiso administrativo de las mercancías.

45. De ello se colige que, frente a la discrepancia entre las partes, el juez encargado de la ejecución de las medidas cautelares dispuestas en el auto resolutorio, si lo consideraba pertinente, tenía la facultad de modificar o revocar las mismas, en consideración a que la autoridad judicial posee atribuciones para lograr el cumplimiento de las medidas

⁸ CCE, sentencia 61-12-IS/19, 23 de octubre de 2019, párr. 26, sentencia 18-19-IS/22, 28 de noviembre de 2022, párr. 32 y sentencia 77-22-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 19.

⁹ CCE, sentencia 65-12-IS/20, 12 de agosto de 2020, párr. 44 y sentencia 22-13-IS/20, 9 de diciembre de 2020, párrs. 42 y 43.

¹⁰ CCE, sentencia 16-18-IS/23, 19 de abril de 2023, párr. 28.

cautelares de acuerdo al artículo 21 de la LOGJCC. Esto debido a que por su naturaleza estas medidas son provisionales y no implican un juzgamiento ni generan efectos de cosa juzgada. Incluso, de advertir una posible vulneración de derechos de la accionante, el juez de instancia podía pronunciarse respecto de la procedencia o no de la reconducción a una acción de protección.

46. Asimismo, se observa que, si la accionante consideraba que los actos de la autoridad aduanera ulteriores al auto resolutorio por hechos ocurridos con posterioridad al mismo afectaban sus intereses, existía la vía administrativa o jurisdiccional ordinaria para discutir las pretensiones correspondientes. Incluso podía activar las garantías jurisdiccionales correspondientes de considerar que hubiere existido una vulneración a sus derechos constitucionales.
47. Por lo expuesto en los párrafos 44 al 46 *supra*, no es posible advertir que el auto resolutorio cuyo cumplimiento se exige cause un gravamen que sea irreparable.
48. En consecuencia, el auto resolutorio de 18 de abril de 2013 no puede ser analizado dentro de 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 por improcedente la acción de incumplimiento **68-20-IS**.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

**ALI VICENTE
LOZADA
PRADO**

Firmado digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA PRADO
Nombre de reconocimiento (DN):
cn=ALI VICENTE LOZADA PRADO,
serialNumber=122522155332,
c=ENTIDAD DE CERTIFICACION
DE INFORMACION, o=SECURITY
DATA S.A. JCC=EC
Fecha: 2024.03.07 13:07:49 -0500

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, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 21 de febrero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 68-20-IS/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El 21 de febrero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 68-20-IS/24. En la misma, se resolvió la acción presentada por la señora Perla Alexandra Gallegos Morales (“**accionante**”). La accionante solicitó el cumplimiento del auto resolutorio de 18 de abril de 2013, emitido por el juez encargado del Juzgado Primero Adjunto de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil (“**juez Primero**”), dentro del dentro del proceso de medidas cautelares autónomas signado con el número 09951-2013-0013 que siguió en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“**SENAE**”).
2. En la referida sentencia, el Pleno de la Corte resolvió, en voto de mayoría, desestimar la acción de incumplimiento *in examine*, puesto que encontró que el auto resolutorio mencionado no es objeto de la acción de incumplimiento. Asimismo, verificó que no se cumplen con los supuestos de excepción para conocer de oficio la acción de incumplimiento: i) la existencia de decisiones constitucionales contradictorias, o ii) un gravamen irreparable que genere una vulneración de derechos constitucionales y que no pueda ser reparada mediante otro mecanismo u otra vía procesal. No estoy de acuerdo con esta apreciación, conforme lo expondré a continuación.

2. Análisis

3. La sentencia de mayoría consideró que no se configuró un gravamen irreparable debido a que tanto la accionante como el juez encargado de la ejecución de las medidas cautelares dispuestas en el auto resolutorio tenían otros mecanismos para reparar cualquier afectación a los intereses de la accionante. En este sentido, el Pleno de la Corte advirtió que, de considerarlo necesario para precautelar los derechos de la accionante el juez Primero podía reconducir el proceso a una acción de protección, o bien, modificar o revocar las medidas. Por otro lado, sostuvo que la accionante tenía a su disposición la vía administrativa o jurisdiccional ordinaria, así como otras garantías jurisdiccionales para proteger sus intereses.

4. Sin embargo, discrepo del análisis de gravamen irreparable realizado por la sentencia de mayoría, ya que considero que, de la revisión del caso, sí se evidencia la existencia de un gravamen irreparable por la desnaturalización de la garantía jurisdiccional de medidas cautelares autónomas.
5. De la sección quinta del auto presuntamente incumplido se desprende lo siguiente:
6. Sobre los derechos al debido proceso y a la defensa, el juez del Juzgado Primero indicó que “[d]el análisis y estudio de la demanda y anexos, se concluye que el [SENAE] al haber declarado el decomiso de su mercancía sin que haya existido previamente un procedimiento para poder ejercer su derecho a la defensa [violentó] el debido proceso”.
7. También concluyó que “[d]e igual manera dicha resolución, a más de atentar contra el derecho a la propiedad, atenta contra los derechos supremos al trabajo y producción, al comercio lícito en sus distintas modalidades”.
8. En consecuencia, concedió las siguientes medidas:

[Que] el SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR (SENAE), por intermedio de la Gerencia Distrital en el término improrrogable de 72 horas deje sin efecto la Resolución No. SENAE-DPMG-2013-0019-PV, de 16 de [e]nero del 2013, que ordena el decomiso de la mercancía y en consecuencia disponga el reembarque de la mercancía con el refrendo No. 028-2012-01-000715. Una vez cumplido con lo anterior y en el mismo plazo de 72 horas la demandada comunique a éste juzgado el cumplimiento íntegro de ésta resolución. La recurrente deberá pagar los valores por almacenaje y demoraje hasta la fecha en que se notifique la presente Resolución, y en lo posterior por concepto de bodegaje corre a costa de la recurrida, quien deberá determinar el o los funcionarios responsables del atraso del reconocimiento de los derechos de la accionante y repetir dichos valores, con la finalidad de que el Estado no sea perjudicado.

9. De lo resuelto por el juez Primero, se puede constatar que las medidas otorgadas no fueron de carácter cautelar, pues las mismas no tenían como objeto evitar o cesar la amenaza o violación de algún derecho reconocido en la Constitución.¹ Dichas medidas determinaron obligaciones específicas al SENAE que no fueron de carácter provisional,

¹ CRE, art. 26 “Finalidad.- Las medidas cautelares tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos (...)”.

ni temporal, ni instrumental, las cuales son características propias de esta garantía jurisdiccional.²

10. En este sentido, se evidencia que el juez del Juzgado Primero desnaturalizó esta garantía jurisdiccional. Si bien no recondujo el proceso a una acción de protección de manera expresa, sí lo hizo de manera tácita al i) dictar medidas dirigidas a la reparación de derechos constitucionales que escapan el objeto de los procesos de medidas cautelares autónomas; y ii) analizar la existencia de vulneraciones de derechos constitucionales (ver párrafos 5.1 y 5.2).
11. El voto de mayoría indica que la accionante tenía a su disposición las vías administrativa y jurisdiccional ordinaria, o bien, las garantías jurisdiccionales para reclamar sus intereses. Sin embargo, es pertinente observar que, al contar con un auto interlocutorio que resolvió el fondo del caso y dictó medidas tutelares en lugar de cautelares, ninguna otra vía hubiera resultado idónea para reclamar la ejecución de las medidas dictadas.
12. En virtud de lo señalado, considero que el juez generó un gravamen irreparable al desnaturalizar las medidas cautelares autónomas, el cual ha subsistido por más de 10 años. Por lo que correspondía al Pleno de la Corte conocer el fondo del caso y verificar si el SENAÉ cumplió con las medidas dictadas en el auto de 18 de abril de 2013 en concordancia con la excepción desarrollada en las sentencias 65-12-IS/20 y 22-13-IS/20.

**PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET**



Firmado
digitalmente por
**PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET**

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

² CCE, sentencia 61-12-IS/19, 23 de octubre de 2019, párr. 36.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 68-20-IS, fue presentado en Secretaría General el 05 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 16:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

6820IS-67357



Caso Nro. 68-20-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

IM/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.