EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

24-19-AN/24 En el Caso No. 24-19-AN Desestímese la acción por incumplimiento No. 24-19-AN, presentada por Alfredo Grijalva Pabón y Maximiliano Proaño Parra, en calidad de Procurador Judicial y Apoderado Especial de la Compañía Procesadora Nacional de Alimentos C.A. PRONACA, respectivamente 3

228-22-IS/24 En el Caso No. 228-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 228-22-IS..... 12

104-21-IS/24 En el Caso No. 104-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 104-21-IS..... 20

386-20-EP/24 En el Caso No. 386-20-EP Declárese que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes de la compañía accionante 30

765-20-EP/24 En el Caso No. 765-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 765-20-EP 40

127-21-IS/24 En el Caso No. 127-21-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 127-21-IS..... 48

Año III - Nº 350 - 103 páginas
Quito, lunes 6 de mayo de 2024

Págs.

141-22-IS/24 En el Caso No. 141-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 141-22-IS 64

3-24-EE/24 En el Caso No. 3-24-EE Declárese la constitucionalidad de la reforma a la medida de limitación focalizada de libertad de tránsito en el marco del estado de excepción vigente, ordenada en el Decreto Ejecutivo 205 de 21 de marzo de 2024..... 74

2297-19-EP/24 En el Caso No. 2297-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 2297-19-EP 83

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 24-19-AN/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

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

CASO 24-19-AN

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

SENTENCIA 24-19-AN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción por incumplimiento planteada por la Compañía Procesadora Nacional de Alimentos C.A. PRONACA, luego de comprobar que el artículo 553 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización contiene exclusivamente una definición.

1. Antecedentes procesales

1. El 30 de abril de 2019 el señor Alfredo Grijalva Pabón y Maximiliano Proaño Parra, en calidad de Procurador Judicial y Apoderado Especial de la Compañía Procesadora Nacional de Alimentos C.A. PRONACA (en adelante "**la compañía accionante**"), respectivamente, presentaron una acción por incumplimiento del artículo 553 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante "**COOTAD**"), en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Eloy Alfaro (en adelante "**GAD Municipal de Eloy Alfaro**").

2. El 21 de mayo de 2019, mediante sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez; y, el 19 de junio de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción por incumplimiento, concediendo las medidas cautelares solicitadas por la compañía accionante.[1]

3. Mediante auto de 19 de octubre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y convocó a las partes al desarrollo de la audiencia de contestación a la demanda conforme a la LOGJCC, para el día 28 de octubre de 2021 a las 08h30, diligencia que se llevó a cabo el día y hora señalados.

2. Competencia

[1] En tal virtud, dispuso: i) la suspensión provisional de los títulos de crédito No. 0290-GADM-E-A, 291-GADM-E-A y 0292-GADM-E-A; y, ii) que el GAD Municipal de Eloy Alfaro se abstenga de imponer medidas cautelares reales o personales hasta que se dicte sentencia por parte del pleno de la Corte Constitucional. (fs. 82)

4. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436.5 de la CRE; en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la LOGJCC.

3. Alegaciones de la acción por incumplimiento

3.1. Norma cuyo cumplimiento se demanda

5. El artículo 553 del COOTAD dispone:

> **Art. 553**.- Sujeto Pasivo.- Son **sujetos pasivos** del **impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales, las personas** naturales, **jurídicas**, sociedades nacionales o extranjeras, **domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipa**l, que ejerzan permanentemente actividades económicas y que estén obligados a llevar contabilidad, de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno y su Reglamento.
>
> Para efectos del cálculo de la base imponible de este impuesto los sujetos pasivos podrán deducirse las obligaciones de hasta un año plazo y los pasivos contingentes.
>
> Los sujetos pasivos que realicen actividades en más de un cantón presentarán la declaración del impuesto en el cantón en donde tenga su domicilio principal, especificando el porcentaje de los ingresos obtenidos en cada uno de los cantones donde tenga sucursales, y en base a dichos porcentajes determinarán el valor del impuesto que corresponde a cada Municipio.
>
> Para el pago de este impuesto por parte de las empresas de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, se tendrá en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.
>
> Cuando los sujetos pasivos de este impuesto tengan su actividad en una jurisdicción distinta al Municipio o Distrito Metropolitano en el que tienen su domicilio social, el impuesto se pagará al Municipio del lugar en donde se encuentre ubicada la fábrica o planta de producción.[2]
>
> [Énfasis en demanda]

3.2. Alegaciones de la compañía accionante

[2] El artículo tuvo: i) una reforma, por el numeral 2 de la disposición reformatoria primera de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, publicada en el Registro Oficial Suplemento 520 de 11 de junio de 2015; y, ii) una interpretación legal, por el artículo 60 de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, publicada en Registro Oficial Suplemento 111 de 31 de Diciembre del 2019.
Además, mediante Sentencia No. 010-18-SIN-CC, dictada el 16 de mayo de 2018, declaró la inconstitucionalidad del artículo 153 Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, que calificaba de ley "orgánica" a la Ley de Régimen Tributario Interno. (pág. 26 y 27).

6. La compañía accionante expresa que luego de haberse anulado el juicio coactivo y los títulos de crédito No. 0281-GADM-EA, 0288-GADM-EA y 0289-GADM-EA, la compañía PRONACA "fue nuevamente notificada con otros títulos de crédito[3] que pretendían el pago del impuesto del 1.5. por mil sobre los activos totales por los ejercicios fiscales de 2015, 2016 y 2017", con lo que expresa, "se vuelven a dictar nuevos títulos de crédito bajo otra numeración, pero con la misma pretensión de cobro, reduciendo únicamente su monto, de USD 1.979.621,79 más lo intereses de mora [sic] a USD 16.031,26 más intereses por mora".[4]

7. En cuanto a la disposición señalada como incumplida, manifiesta que "esta obligación de hacer es expresa, clara y exigible, pues es fácilmente comprensible y desprovista de conceptos confusos u oscuros; aparece de forma manifiesta el texto de la norma incumplida y, finalmente, no se encuentra sujeta a plazos o condiciones que deban haberse superado para requerir su cumplimiento". Con base a aquello, alude que, "existe por parte del GAD Municipal de Eloy Alfaro la omisión de un deber jurídico normativamente establecido, ocurriendo que, de haberse cumplido con ese deber, el ente público descentralizado no pretendería (nuevamente) cobrar un tributo a nuestra representada sin que todos los elementos esenciales del mismo (los requeridos por la norma legal, como por ejemplo el hecho de ser sujeto pasivo)".

8. Adicionalmente, indica que "nuestra representada debería tener la certeza de que la administración, al ejercer potestades sus determinadora y coactiva [sic], no le va a perseguir el cobro de un tributo sin que se evidencien todos sus elementos esenciales". Y prosigue, refiriéndose al artículo 553 del COOTAD, que "[l]a norma en mención establece, como regla principal, que para que una persona natural o jurídica sea considerada sujeto pasivo de este impuesto, debe, necesariamente, verificar que tal sujeto se encuentre domiciliado o tenga un establecimiento en la jurisdicción municipal que pretende fungir como sujeto activo de este tributo, es decir, estar domiciliado o tener un establecimiento en el Municipio de Eloy Alfaro, Provincia de Esmeraldas."

9. Continuando esta línea, la compañía accionante asevera que su "actividad principal es la actividad agropecuaria en todas sus formas y etapas y su domicilio tributario se encuentra en la Provincia de Pichincha, cantón Quito, parroquia Iñaquito, calle Los Naranjos N 44-

[3] Se refiere a los títulos de crédito No. 0290-GADM-E-A, 0291-GADM-E-A y No. 0292-GADM-E-A.
[4] El juicio coactivo No. 048-JC-GADM-EA seguido en contra de PRONACA C.A. por el GAD Municipal Eloy Alfaro, fue archivado y dejado sin efecto a través de la resolución No. TM-005-2019, por adolecer de un error sustancial. Asimismo, los títulos de crédito emitidos en contra de la referida compañía, fueron anulados mediante resolución No. DF-080-2019 por el mismo hecho. Ambas resoluciones fueron emitidas el 17 de enero de 2019.

15 y Av. De Los Granados, Edificio Inverna", e insiste en que "[su] representada no tiene domicilio y tampoco tiene establecimientos activos en el Municipio de Eloy Alfaro por lo que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de esa circunscripción territorial no puede perseguir el pago de un tributo a un administrado que no es sujeto pasivo del mismo".

10. Añade que "si la condición normativa para cobrar el tributo es que, entre otros aspectos, la persona jurídica tenga domicilio o ejerza actividad económica en dicha circunscripción territorial, lo previsible es que la autoridad pública aplique dicho precepto evitando incurrir en arbitrariedad, mucho más cuando es esa propia autoridad la que, como ha quedado demostrado, así lo ha reconocido de modo expreso".

11. En la audiencia, la compañía accionante reiteró los argumentos de su demanda, adicionando que respecto a los títulos de crédito No. 0281-GADM-EA, 0288-GADM-EA y 0289-GADM-EA, propuso tres acciones de protección, pero que desistió al haber sido anulados tales títulos.[5]

12. En cuanto a su pretensión, esta radica en que se disponga el cumplimiento inmediato del artículo 553 del COOTAD; en retrotraer los efectos hasta el momento antes del incumplimiento demandado, dejando sin efectos los títulos de crédito No. 0290-GADM-E-A, 0291-GADM-E-A y No. 0292-GADM-E-A.

3.3. Alegaciones de la entidad accionada

13. A pesar de haber sido notificado con el auto de admisión del 19 de junio de 2019 y con el auto del 19 de octubre de 2021, el GAD Municipal del cantón Eloy Alfaro no ha presentado escrito alguno de contestación, ni compareció a la audiencia celebrada el 28 de octubre de 2021.

4. Análisis constitucional

4.1. Reclamo previo

14. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, le corresponde a este Organismo comprobar si la compañía accionante ha cumplido con el requisito de reclamo previo determinado en el artículo 54 de la LOGJCC. Para esto debe constatarse que el reclamo

[5] Tal como se indicó en la nota al pie 4, los títulos de crédito devenidos del juicio coactivo incoado en contra de PRONACA C.A. fueron anulados en virtud de un error sustancial en los mismos, toda vez que, la compañía coactivada no mantenía ni establecimientos ni sucursales dentro de la jurisdicción del cantón Eloy Alfaro.

previo haya (i) sido dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación; (ii) contenga la identificación clara de las obligaciones -ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos- cuyo cumplimiento se exige; (iii) que las obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y, (iv) que se haya solicitado el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.[6]

15. En este orden, de fojas 18 a 21 del expediente constitucional, este Organismo observa que con fecha 28 de diciembre de 2018, la compañía accionante presentó un escrito ante el director Financiero del GAD Municipal de Eloy Alfaro, en el que solicitó el cumplimiento de la disposición impugnada; en este sentido se evidencia que ha sido dirigido contra la entidad frente a la cual el cumplimiento se demanda (i). Por otro lado, de la lectura del escrito en referencia se corrobora que la compañía accionante exigió de forma expresa ante el precitado GAD el cumplimiento de una supuesta obligación contenida en el artículo 553 del COOTAD (ii y iv). Finalmente, se advierte que la obligación a la que hace mención la compañía accionante en dicho escrito refiere al eventual deber del GAD de calificar únicamente como sujetos pasivos del impuesto al 1.5 por mil a personas que tengan domicilio o ejerzan actividades económicas en el cantón (iii).[7]

16. De lo antedicho se advierte que la compañía accionante ha cumplido con el requisito de reclamo previo, en apego a los estándares establecidos por la jurisprudencia de este Organismo.

4.2. Análisis del caso

17. En el párrafo 12 de la sentencia 7-12-AN/19, este Organismo afirmó que:

> Siempre que la Corte debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: a) la de si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación.[8]

18. En esta línea, se abordará cada una de estas cuestiones, con el objeto de comprobar la existencia del incumplimiento que se le imputa al GAD Municipal de Eloy Alfaro.

[6] CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.
[7] Fojas 18-21 del expediente constitucional.
[8] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

(a) ¿La obligación cuyo incumplimiento alega la compañía accionante se deriva o no de la disposición normativa que invoca?

19. Para empezar, la Corte analizará si la obligación aludida se deriva de manera objetiva de la disposición invocada por la compañía accionante, con la finalidad de verificar si aquella, *prima facie*, se corresponde o guarda identidad con la que ha sido alegada por la compañía accionante.

20. Así, se tiene que la norma cuyo cumplimiento se demanda, en lo pertinente, dispone:

> **COOTAD: Art. 553**.- Sujeto Pasivo.- Son **sujetos pasivos** del **impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales, las personas** naturales, **jurídicas**, sociedades nacionales o extranjeras, **domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipa**l, que ejerzan permanentemente actividades económicas y que estén obligados a llevar contabilidad, de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno y su Reglamento.
>
> Para efectos del cálculo de la base imponible de este impuesto los sujetos pasivos podrán deducirse las obligaciones de hasta un año plazo y los pasivos contingentes.
>
> Los sujetos pasivos que realicen actividades en más de un cantón presentarán la declaración del impuesto en el cantón en donde tenga su domicilio principal, especificando el porcentaje de los ingresos obtenidos en cada uno de los cantones donde tenga sucursales, y en base a dichos porcentajes determinarán el valor del impuesto que corresponde a cada Municipio.
>
> Para el pago de este impuesto por parte de las empresas de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, se tendrá en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.
>
> Cuando los sujetos pasivos de este impuesto tengan su actividad en una jurisdicción distinta al Municipio o Distrito Metropolitano en el que tienen su domicilio social, el impuesto se pagará al Municipio del lugar en donde se encuentre ubicada la fábrica o planta de producción.[9] [Énfasis en demanda]

21. De lo transcrito, se observa que la disposición jurídica que se alega como fuente de la obligación, a saber, el primer inciso del artículo 553 del COOTAD, corresponde a una norma definitoria o constitutiva, es decir, aquella que delimita la función semántica de un

[9] El artículo tuvo: i) una reforma, por el numeral 2 de la disposición reformatoria primera de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, publicada en el Registro Oficial Suplemento 520 de 11 de junio de 2015; y, ii) una interpretación legal, por el artículo 60 de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, publicada en Registro Oficial Suplemento 111 de 31 de Diciembre del 2019.
Además, mediante Sentencia No. 010-18-SIN-CC, dictada el 16 de mayo de 2018, declaró la inconstitucionalidad del artículo 153 Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, que calificaba de ley "orgánica" a la Ley de Régimen Tributario Interno. (pág. 26 y 27).

concepto. En el presente caso, la disposición jurídica *in examine* se encarga de definir al sujeto pasivo del impuesto del 1.5 por mil.

22. Con base en esta lógica, una definición, a diferencia de una prescripción, no contiene propiamente una obligación por cuanto no manda o prohíbe, esto es, no dispone hacer o no hacer algo, sino que delimita el campo semántico de un concepto jurídico. La Corte ha recalcado que las normas definitorias no contienen una obligación y por ende no pueden "establecer la existencia de una obligación de hacer o no hacer, por [consiguiente] no puede determinarse la existencia de un sujeto activo que sea titular de un derecho ni de un sujeto pasivo que se encuentre jurídicamente obligado a cumplir".[10]

23. Al respecto, la jurisprudencia de este Organismo ha sido enfática en recordar que "la Corte debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir, sino que verdaderamente establezca una obligación".[11] En este sentido, al ser una norma definitoria, la Corte encuentra que no sería viable que de aquella, por sí misma, se derive una obligación propiamente dicha;[12] y, por consiguiente, la presente acción por incumplimiento al no cumplir con este primer requisito deviene en improcedente.

5. Decisión

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

1. Desestimar la acción por incumplimiento 24-19-AN, presentada por Alfredo Grijalva Pabón y Maximiliano Proaño Parra, en calidad de Procurador Judicial y Apoderado Especial de la Compañía Procesadora Nacional de Alimentos C.A. PRONACA, respectivamente.

2. Revocar y dejar sin efecto las medidas cautelares dispuestas en el numeral 13, literales a. y b. del auto de admisión dictado el 19 de junio de 2019 dentro de la presente causa.

[10] CCE, sentencia 011-15-SAN-CC, caso 0039-13-AN, 16 de septiembre de 2015, pág. 16.
[11] CCE, sentencia 37-13-AN/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 37.
[12] CCE, sentencia 16-19-AN/24, 31 de enero de 2024, párr. 34. "La obligación de hacer o no hacer contenida en la acción por incumplimiento se verifica cuando se establece en la misma la realización o abstención de una conducta, por una parte, conforme lo ordenado en la normativa, mientras que la otra parte, debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. De tal forma que, para corroborar la existencia de la obligación, se debe verificar estos elementos: (i) el titular del derecho, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el obligado a ejecutar".

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

002419AN-67f4a

Caso Nro. 0024-19-AN

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

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)

CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 228-22-IS/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

CASO 228-22-IS

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

SENTENCIA 228-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por Macariel Lautarito Márquez González, porque la petición no cumple con el objeto y finalidad de esta garantía jurisdiccional, pues pretende que se deje sin efecto una decisión judicial que impuso una sanción de tránsito.

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de mayo de 2021, Macariel Lautarito Márquez González ("**accionante**") impugnó una citación de tránsito por exceso de velocidad de fecha 04 de mayo de 2021.[1] La notificación fue realizada el 14 de mayo de 2021, por medio del correo electrónico[2] que consta en la base de datos de la Comisión de Tránsito del Ecuador. El proceso fue signado con el número 12283-2021-00850.

2. En sentencia emitida y notificada el 22 de junio de 2021, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, ("**Unidad Judicial**") declaró la culpabilidad del accionante, lo sancionó con una multa equivalente al treinta por ciento del salario básico unificado y dejó sin efecto la reducción de puntos en la licencia por no demostrarse quién conducía el vehículo. El 25 de junio de 2021, el accionante interpuso los recursos de aclaración, ampliación y revocatoria de la sentencia. Esta petición fue negada el 29 de junio de 2021.

3. El 13 de julio del 2021, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de ambas decisiones judiciales: la sentencia emitida el 22 de junio de 2021 y el auto de 29 de junio de 2021. En auto de 5 de noviembre de 2021 y notificado el 26 de

[1] El vehículo de placa PTF0613, propiedad del accionante iba a una velocidad de 119 km/h, cuando lo permitido es 100 km/h en la vía Quevedo Zapotal, kilómetro 163.
[2] El correo electrónico registrado en la CTE por el accionante fue: macariel2012@gmail.com.

noviembre de 2021, el caso fue inadmitido por el Tercer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional.[3]

4. El 4 de abril de 2022, el accionante interpuso recurso de revisión de la sentencia de 22 de junio de 2021. Dicho recurso, según consta en el sistema EXPEL, no ha sido resuelto hasta la presente fecha.

5. El 20 diciembre de 2022, el accionante presentó ante esta Corte una demanda de acción de incumplimiento de sentencia, solicitando: "[…] se deje sin efecto lo resuelto el martes 22 de junio del 2021, las 15h03, de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, Cepeda Llamoca Segundo Ernesto Juez, y consecuente mente [sic] de la misma forma la supuesta infracción de RADAR No 70110037344- Comisión de Tránsito del Ecuador, de fecha 4 de mayo de 2021-."

2. Competencia

6. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Alegaciones de las partes

3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

7. El accionante relata el proceso sobre infracción de tránsito de fecha 4 de mayo de 2021, detectada por radar mediante citación 70110037344 y la decisión de la Unidad Judicial en la cual se verificó la infracción de tránsito por el accionante e impuso la sanción mencionada. El accionante considera que al no haberse notificado en 72 horas la notificación es extemporánea.

8. El accionante solicita, con base en la sentencia 71-14-CN/19 de fecha 4 de junio de 2019,[4] que "[…] se deje sin efecto lo resuelto el martes 22 de junio del 2021, [… por] la Unidad

[3] Esta causa fue signada con el número 2003-21-EP y el auto fue emitido por el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

[4] En dicha sentencia, este Organismo declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 238 del Reglamento General para la aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial,

Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, [a cargo del juez] Cepeda Llamoca Segundo Ernesto […], y consecuente mente [sic] de la misma forma la supuesta infracción de RADAR No. 70110037344 […] de fecha 4 de mayo de 2021".

3.2 Argumentos de la Comisión de Tránsito del Ecuador

9. Por su parte, esta entidad sostiene que: "[…] [L]a Comisión de Tránsito del Ecuador ha cumplido con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia 71-14-CN. Esto es la notificación se realizó el 14 de mayo del 2021 a las 14h17 al correo registrado en la institución macariel2012@gmail.com además debemos de [sic] indicar que la citación en la actualidad se encuentra en estado pagada en fecha 29 de abril del 2022 […]."

4. Cuestión previa

10. De conformidad con el artículo 163 de la LOGJCC, el objeto de la acción de incumplimiento es verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas[5]. Por tanto, procede para asegurar el cumplimiento de sentencias de garantías jurisdiccionales y de sentencias y dictámenes emitidos por la Corte Constitucional.

11. En el presente caso, la acción de incumplimiento se presenta con la finalidad de dejar sin efecto lo resuelto por la Unidad Judicial mediante sentencia de 22 de junio del 2021, en la cual se impuso una sanción en el marco del juzgamiento de una infracción de tránsito. Además, el accionante alega como incumplida la sentencia 71-14-CN/19 emitida por este Organismo.

12. En virtud de lo expuesto, la decisión mencionada no puede ser revisada mediante esta acción pues implicaría su desnaturalización.[6] Esto debido a que el proceso no proviene de una decisión de garantías jurisdiccionales y la jurisprudencia de este Organismo ha señalado que la acción de incumplimiento es improcedente cuando se pretende la aplicación de un criterio jurisprudencial establecido en otro proceso y existen otros

---

estableciendo que esta disposición será constitucional siempre y cuando se interprete integralmente del siguiente modo: "i. Si se detectare una contravención de tránsito mediante una herramienta tecnológica y si no fuera posible determinar la identidad del conductor, la autoridad de tránsito competente estará en la obligación de notificar con la citación al propietario del vehículo, a través de los medios más efectivos y adecuados, con la finalidad que ejerza su derecho a la defensa".

[5] CCE, sentencia 85-21-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 16; sentencia 33-16-IS/21, 3 de marzo de 2021, párr. 24; sentencia 29-20-IS/20, 1 de abril de 2020, párr. 67.

[6] CCE, sentencia 34-18-IS/23, 1 de marzo de 2023, párr. 36; sentencia 39-14-IS/20, 6 de febrero de 2020, párr. 28.

mecanismos para exigir su aplicación.[7] Esta Corte observa, así, que el accionante busca únicamente un pronunciamiento sobre la correcta o incorrecta aplicación de normas infraconstitucionales dentro de su proceso penal de tránsito. Consecuentemente, corresponde desestimar la presente demanda de acción de incumplimiento al no cumplir con la finalidad y el objeto, según lo establecido en el artículo 163 de la LOGJCC.

13. Finalmente, debido al planteamiento de una acción de incumplimiento manifiestamente improcedente y por la congestión innecesaria que la tramitación de este tipo de causas genera en el sistema de justicia constitucional, esta Corte decide imponer un llamado de atención al abogado patrocinador, como lo ha hecho en anteriores ocasiones.[8]

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 de incumplimiento **228-22-IS**.

2. **Llamar** la atención al abogado patrocinador de la presente acción de incumplimiento, Tomas Hildefonso Peñafiel Velis, con matrícula profesional 09-2014-67 del Foro de Abogados, por presentar una acción manifiestamente improcedente. **Ofíciese** para tal efecto al Consejo de la Judicatura.

3. **Devolver** el expediente al juzgado de origen.

4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[7] Al respecto, ver: CCE, sentencia 17-16-IS/21, 13 de enero de 2021, párr. 16; sentencia 17-15-IS/21, 7 de abril de 2021, párr. 13; sentencia 11-16-IS/21, 4 de agosto de 2021, párr. 12; sentencia 63-18-IS/23, 11 de enero de 2023, párr. 29.
[8] CCE, sentencia 100-20-IS/23, 20 de septiembre de 2023, párr. 24; sentencia 99-20-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr. 25.

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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 24 de enero de 2024; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce por motivos de salud.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

22822IS-64b8b

Caso Nro. 228-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veintiséis de enero 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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto 228-22-IS/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 13 de marzo de 2024.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de diciembre de 2022, Macariel Lautarito Marquez González ("**accionante**") presentó directamente ante este Organismo una acción de incumplimiento por el presunto incumplimiento de la sentencia 71-14-CN/19 en su proceso de impugnación de citación de tránsito.

2. El 24 de enero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia de acción de incumplimiento 228-22-IS/24, en la cual desestimó la acción presentada. Esta decisión fue notificada el 29 de enero de 2024. El 5 de febrero de 2024, el accionante presentó un escrito en el que "impugna, objeta y rechaza" la sentencia 228-22-IS/24.

2. Análisis

3. El artículo 440 de la CRE establece que las sentencias y autos de la Corte Constitucional tienen el carácter de definitivos e inapelables, Ante estas decisiones sólo cabe recurso de aclaración y ampliación de acuerdo a lo dispuesto por la LOGJCC en su artículo 94, en concordancia con el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**CRSPCC**"). Al respecto se observa que el accionante en su escrito busca revisar el fondo de la sentencia 228-22-IS/24:

> La sentencia emitida por usted, la misma vulnera el **mandato constitucional y los derechos humanos la impugnó (sic) objeto y rechazo**, amparado en el derecho de libertad, Neoconstitucionalismos y al estado de la causa que afecta los derechos de la víctima (…) Solicito con el debido respeto se deje en el limbo la amenaza, notificada con fecha 29 de enero de 2024, a las 10h19, desistimiento de la acción de incumplimiento 228-22-IS. (…) concurro ante usted, para solicitar de una revisión exhaustiva Sentencia 71-14-CN/19 (...)

4. En ese sentido, se observa que la solicitud del accionante busca discutir el fondo de la sentencia 228-22-IS/24, situación que resulta improcedente, por cuanto las decisiones de este Organismo tienen carácter definitivo e inapelable, esto, de conformidad con el artículo 440 de la CRE, sin que sea necesario realizar ninguna consideración adicional.

3. Decisión

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

1. Rechazar la solicitud presentada por ser improcedente.

2. Las partes procesales deberán estar a lo resuelto en la sentencia.

3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable

4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de marzo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 104-21-IS/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

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

CASO 104-21-IS

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

SENTENCIA 104-21-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento de una sentencia de acción de protección presentada en contra de CELEC EP. Tras el análisis no se verificó que la entidad accionada haya ejecutado un acto ulterior con el fin de evitar el cumplimiento material de una sentencia de acción de protección que ordenó la emisión de un nombramiento al accionante de conformidad con el acta de ganadores del concurso de méritos y oposición.

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de agosto de 2019, Lenin Mauricio Ibujes Factos ("**Lenin Ibujes**") presentó una acción de protección[1] en contra de Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP, de la Unidad de Negocio TRANSELECTRIC y de la Procuraduría General del Estado por la omisión de CELEC EP de emitir el nombramiento a su favor a pesar de haber sido declarado ganador del concurso de méritos y oposición.

2. El 13 de agosto de 2019, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia de Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha ("**juez de la Unidad Judicial**" o "**juez ejecutor**") aceptó la acción de protección.[2] Frente a esta decisión, CELEC EP interpuso un recurso de apelación.

3. El 16 de septiembre de 2019, la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en voto de mayoría, rechazó el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia subida en grado.

4. El 24 de octubre de 2019, la Unidad de Negocio TRANSELECTRIC CELEC EP emitió la matriz de registro de personal TRA-NPR-232-2019 a favor de Lenin Ibujes.

5. El 13 de enero de 2020, mediante memorando CELEC-EP-TRA-2020-0298-MEM CELEC EP notificó la terminación de la relación laboral de Lenin Ibujes.

[1] Proceso número 17230-2019-12760.
[2] Además, declaró la vulneración a los derechos al trabajo y a la seguridad jurídica, y dispuso la emisión del nombramiento del cargo de Especialista de Telecomunicaciones una vez validados los documentos entregados por Lenin Ibujes.

6. El 31 de enero de 2020, Lenin Ibujes solicitó al juez ejecutor que CELEC EP y TRANSELECTRIC presenten un informe detallado sobre el cumplimiento de la sentencia. Asimismo, requirió que, de incumplir con la sentencia, se envíe el expediente a la Corte Constitucional.

7. El 4 de marzo de 2020, el juez de la Unidad Judicial afirmó que se dio cumplimiento con lo ordenado en sentencia, archivó la causa y rechazó la solicitud de 31 de enero de 2020.

8. El 9 de marzo de 2020, Lenin Ibujes requirió al juez ejecutor que revoque el auto de 4 de marzo y se convoque a audiencia para verificar el cumplimiento de la sentencia. Nuevamente, requirió que se envíe el expediente a este Organismo.

9. El 30 de noviembre de 2020, Lenin Ibujes requirió al juez ejecutor que se resuelva su recurso de revocatoria en virtud de que existe cumplimiento defectuoso de la sentencia.

10. El 2 de diciembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial rechazó el pedido en virtud de que "no han variado los presupuestos judiciales".

1.1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

11. El 21 de octubre de 2021, el procurador judicial de Lenin Ibujes ("**accionante**") presentó directamente ante la Corte Constitucional una acción de incumplimiento respecto de la sentencia expedida el 16 de septiembre de 2019, por la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

12. El 21 de octubre de 2021, la causa recayó en el despacho del entonces juez Hernán Salgado Pesantes. El 17 de febrero de 2022, por resorteo, se asignó la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien, en virtud del orden cronológico del despacho de causas, avocó conocimiento el 8 de enero de 2024. La jueza ponente requirió, en lo principal, que en el término de cinco días CELEC EP presente un informe motivado respecto del presunto incumplimiento de la sentencia impugnada; y al juez ejecutor que presente un informe motivado sobre las actuaciones tomadas para la ejecución de la sentencia.

13. El 17 de enero de 2024, el juez de la Unidad Judicial cumplió con la disposición.

14. El 19 de enero de 2024, CELEC EP solicitó se otorgue una prórroga de 8 días con la finalidad de cumplir con el requerimiento de la jueza ponente en virtud del cambio de las autoridades en la empresa. El 24 de enero de 2024, presentó el informe requerido.

2. Competencia

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

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

16. La sentencia cuyo incumplimiento se alega es la dictada por la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 16 de septiembre de 2019. Esta rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia. En dicha decisión se declaró con lugar la acción de protección y como medidas de reparación se dispuso:

> Que la Unidad de Negocio Transelectric Celec EP, emita la inmediata emisión del Nombramiento del cargo de Especialista de Telecomunicaciones de SIN, con una remuneración de USD 1575, sede Ambato, del concurso de méritos y oposición que desarrolló la Unidad de Negocio Transelectric, una vez que valide los documentos entregados con fecha 22 de febrero del 2019.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

17. El accionante afirmó que la "traba de la litis siempre fue la convocatoria y realización de un concurso de méritos y oposición". Indicó que, TRANSELECTRIC "bajo un pseudo cumplimiento […] el 24 de octubre de 2019, se realiza […] la vinculación a la Unidad de Negocio TRANSELECTRIC".

18. Expresó que, como el caso se enmarcó en "una sentencia constitucional y dentro del concurso de méritos y oposición, debía realizarse una evaluación a los 3 meses, apegado a lo determinado en el artículo 21" del reglamento interno de CELEC EP. Pero que, mediante memorando CELEC-EP-TRA-2020-0298-MEM de 13 de enero de 2020, fue notificado con la terminación de la relación laboral. Desconociendo así la sentencia constitucional.

19. Se refirió a la naturaleza del concurso de méritos y oposición y exclamó que, bajo el artículo 21 de la normativa de la empresa accionada "existía la obligación de evaluarme […] cuestión que no sucedió y más bien se efectuó mi desvinculación sin que medie esta evaluación".

20. En esa línea, solicitó que se declare que la sentencia de mayoría expedida por la Corte Provincial vulneró sus derechos; que se ordene que la Unidad de Negocio TRANSELECTRIC CELEC EP restituya al accionante al puesto de especialista de telecomunicaciones del SIN y que se paguen los haberes dejados de percibir desde su desvinculación; que se ofrezcan disculpas públicas y se remita el expediente a la Fiscalía General del Estado por el presunto cometimiento del delito tipificado en el artículo 282 del COIP.

4.2. Argumentos de la judicatura accionada

21. El juez ejecutor realizó un recuento de los hechos del caso. Señaló que el accionante adjuntó varios documentos entre los cuales consta la matriz de registro de personal de 24 de octubre de 2019, mediante la cual se emitió su nombramiento provisional. Así, indicó que "con el documento adjunto por el propio accionante justifica que se cumplió con lo dispuesto en sentencia ya señalada".

22. Finalmente, el juez ejecutor expresó que la solicitud respecto a la evaluación conforme el reglamento de la empresa accionada:

> [C]orresponde a hechos posteriores al cumplimiento, solicitando la ejecución de algo que no fue ordenado en sentencia, esto es remitirse a la evaluación que le han realizado al accionante, así como a su desvinculación del cargo del cual fue reconocido en sentencia, con lo cual el accionante puede ejercer su acción correspondiente por otra vía con los hechos subsecuentes que no tienen relación al cumplimiento de la sentencia emitida.

4.3. Argumentos de CELEC EP

23. CELEC EP realizó un recuento de los hechos del proceso de origen. Indicó que en ninguna de las sentencias del proceso de origen:

> se determinó la protección del derecho de estabilidad, como el accionante pretenderá hacer creer a sus autoridades, sin tomar en consideración que durante el periodo de prueba no se genera estabilidad y que la inclusión de un periodo de prueba inclusive en los nombramientos provisionales resultantes de un concurso, es una prerrogativa de CELEC EP-UNIDAD DE NEGOCIO TRANSELECTRIC dar por terminada la relación laboral.

24. Así, expresó que CELEC EP tiene potestad de "dar por terminada la relación laboral con el legitimado activo dentro del periodo de prueba, no tiene impedimento alguno

en nuestra normativa interna acorde al Manual de Administración de Talento Humano".

5. Cuestión previa

25. El artículo 163 de la LOGJCC determina que "[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional […]". Así, la LOGJCC establece el carácter excepcional de la acción de incumplimiento porque impone a los jueces de instancia la obligación de actuar como garantes del cumplimiento de las sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales, para lo cual, pueden adoptar los medios adecuados y pertinentes encaminados a la ejecución del fallo.[3]

26. Asimismo, la Corte observa que, según lo determinado en la sentencia 103-21-IS/22, el inicio de una acción de incumplimiento exige (i) promover el cumplimiento de la decisión ante la jueza o juez de ejecución, (ii) que la persona afectada solicite al juzgador o la juzgadora de ejecución que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión; y, (iii) el requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de instancia.[4]

27. En el presente caso, la Corte nota que el accionante presentó una acción de incumplimiento de sentencia directamente ante este Organismo. Por lo que, es preciso verificar el cumplimiento de los requisitos legales detallados en el párrafo *ut supra*.

28. Al respecto, se observa que el accionante (i) promovió la ejecución de la sentencia dictada en apelación, al punto en que solicitó la revocatoria del archivo de la causa el 9 de marzo de 2020, tal como se desprende del párrafo 8 *supra*. También, el 31 de enero de 2020 y el 9 de marzo de 2020, (ii) requirió al juez ejecutor que envíe el expediente a la Corte Constitucional por presunto incumplimiento de la sentencia de conformidad con los párrafos 6 y 8 de esta decisión. Asimismo, este Organismo advierte que el juez ejecutor rechazó la solicitud de enviar a esta Corte el expediente al considerar que se cumplieron las medidas dispuestas en sentencia (ver párrafo 7). Finalmente, se constata que el accionante no requirió de forma inmediata el envío del

[3]LOGJCC, artículo 21 "La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional".
[4] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 30, 31 y 35.

expediente y el informe motivado, sino que promovió el cumplimiento de la sentencia de 16 de septiembre de 2019, ante el juez ejecutor en las siguientes fechas: 30 de enero, 9 de marzo y 30 de noviembre de 2020. De modo que, el requerimiento del accionante se realizó una vez transcurrió un plazo razonable para que el juez de la Unidad Judicial ejecute la decisión constitucional. En consecuencia, se cumplen con los presupuestos determinados en la LOGJCC.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

29. De la revisión integral de la sentencia cuyo cumplimiento se demanda, esta Corte advierte que existía una disposición a cumplir por parte de CELEC EP. Esto es, otorgar el nombramiento a favor del accionante de conformidad con el acta de declaratoria de ganadores del concurso de mérito y oposición. Así, la Corte Provincial ratificó la sentencia expedida por la Unidad Judicial en la que dispuso lo siguiente:

> Que la Unidad de Negocio Transelectric Celec EP, emita la inmediata emisión del Nombramiento del cargo de Especialista de Telecomunicaciones de SIN, con una remuneración de USD 1575, sede Ambato, del concurso de méritos y oposición que desarrolló la Unidad de Negocio Transelectric, una vez que valide los documentos entregados con fecha 22 de febrero del 2019.

30. De los argumentos expuestos por las partes procesales, se evidencia que tanto CELEC EP como el accionante reconocen que efectivamente se extendió el nombramiento provisional con periodo a prueba. Por lo dicho, no corresponde formular un problema jurídico para verificar si tal disposición se acató, pues las dos partes han reconocido su cumplimiento.[5]

31. Por el contrario, el accionante cuestiona el incumplimiento de la sentencia porque se le habría desvinculado sin le evaluación prevista en el Reglamento Interno de CELEC EP. En ese sentido, podría existir la posibilidad de que, por un acto ulterior, se habría afectado el cumplimiento de la decisión constitucional. De ese modo, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico: **La desvinculación del accionante sin evaluación durante el período de prueba de su nombramiento ¿Constituye un acto ulterior que afectó el cumplimiento de la sentencia expedida por la Corte Provincial?**

[5] En similar sentido, ver sentencia 13-20-IS/23, 12 de julio de 2023, párr. 30.

7. Resolución del problema jurídico

7.1. La desvinculación del accionante sin evaluación durante el período de prueba de su nombramiento ¿Constituye un acto ulterior que afectó el cumplimiento de la sentencia expedida por la Corte Provincial?

32. A criterio del accionante, la sentencia de la Corte Provincial fue incumplida porque CELEC EP lo habría desvinculado sin la evaluación prevista en el reglamento interno de la empresa accionada. Aquella alegación se refiere entonces a que, por un acto ulterior[6] se habría afectado el fallo. Aquello está expresamente prohibido en el artículo 22.5 de la LOGJCC, que textualmente señala:

> Violaciones procesales. - En caso de violación al trámite de garantías constitucionales o incumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez deberá sancionar a la persona o institución que incumple, de conformidad con las siguientes reglas: […] 5. **No se podrán dictar actos ulteriores que afecten el fallo,** bajo las mismas prevenciones (énfasis añadido).

33. De lo señalado en el párrafo 29 *supra*, se observa que la medida de reparación dispuesta se enfocó en que CELEC EP, en el contexto del concurso de méritos y oposición, emita el nombramiento correspondiente al accionante una vez validados los documentos entregados por Lenin Ibujes el 22 de febrero de 2019. Del mismo modo, en el expediente se observa que, en efecto, el 24 de octubre de 2019 CELEC EP emitió la matriz de registro personal TRA-NPR-232-2019, que contiene el nombramiento provisional con el periodo de prueba de noventa días en el cargo de especialista de telecomunicaciones SNI.

34. Sin perjuicio de lo dicho, en opinión del accionante se incumplió con lo dispuesto en el artículo 21 del reglamento interno de CELEC EP respecto "del periodo de prueba y evaluación". En dicho artículo, se advierte que el trabajador que ingresa a CELEC EP –bajo el régimen del Código de Trabajo o de la Ley Orgánica de Empresas Públicas– está sometido a un período de prueba de 90 días y una eventual evaluación solo procede después de este período.[7]

---

[6] Un acto ulterior es una actuación posterior a la ejecución de la decisión judicial, que tiene como fin defraudar el real cumplimiento de una sentencia constitucional. Ver sentencias13-20-IS/23, 12 de julio de 2023, párr. 35; 46-20-IS/23, 12 de julio de 2023, párr. 32.

[7] Reglamento para el Reclutamiento y Preselección, Contratación, e Inducción del Talento Humano de la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador, artículo 21. – "Quién ingrese a la Corporación, ya sea con sujeción al Código del Trabajo o la ley [sic] Orgánica de Empresas Públicas, tendrá un periodo a prueba, equivalente a 90 días de labor, **una vez concluido este periodo, el servidor deberá ser evaluado**, de superar la evaluación de desempeño, continuará laborando hasta que concluye el periodo para el que fue contratado; de no superar la evaluación, será separada de la Corporación (sic)" (énfasis añadido).

35. En la causa se advierte que el periodo de prueba del nombramiento provisional inició el 24 de octubre de 2019 y la desvinculación se efectuó el 13 de enero de 2020. Es decir, CELEC EP notificó al accionante con la terminación de la relación laboral dentro del periodo de prueba.[8] En este contexto, no es posible que la Corte concluya que la desvinculación por parte de CELEC EP al accionante constituye un acto ulterior que signifique el incumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia constitucional. Esto, por cuanto el accionante se encontraba bajo la modalidad de nombramiento provisional con periodo de prueba de 90 días y que de conformidad con el artículo 21 del reglamento, CELEP EP podía dar por terminada la relación laboral.[9]

36. Cabe resaltar que el objetivo de la medida de reparación era conceder el nombramiento previsto en el concurso de merecimientos y oposición, y garantizar el acceso al puesto de trabajo obtenido mediante concurso. Por lo que, la posible vulneración de derechos en la desvinculación del accionante –en el periodo de prueba- no estaba cubierto por la sentencia de la acción de protección.[10] No obstante, si bien las actuaciones de CELEC EP al momento de desvincular al accionante no constituyen un incumplimiento de la sentencia de acción de protección, esto de ningún modo es óbice para que Lenin Mauricio Ibujes Factos, de considerarlo pertinente, impugne su desvinculación ante las vías que se encuentren habilitadas.[11]

37. De tal suerte, la Corte es del criterio que la desvinculación del accionante sin evaluación no constituyó un acto ulterior que haya afectado el fallo dictado por la Corte Provincial. Por ende, este Organismo declara el cumplimiento de la sentencia y desestima la acción de incumplimiento.

8. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **104-21-IS**.

2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.

[8] Ver a fs. 170 y 171 del expediente de la Unidad Judicial.
[9] En la misma línea, sentencias 59-20-IS/23, 24 de mayo de 2023; y 236-22-IS/23, 6 de septiembre de 2023.
[10] En similar sentido, ver las sentencias 46-20-IS/23, 12 de julio de 2023, párr. 36; 27-20-IS/23, 12 de octubre de 2023, párr. 42.
[11] En la misma línea, ver también sentencias 13-20-IS/23, 12 de julio de 2023, párr 35; 46-20-IS/23, 12 de julio de 2023, párr. 35.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de marzo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

10421IS-6863d

Caso Nro. 104-21-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)

CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 386-20-EP/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

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

CASO 386-20-EP

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

SENTENCIA 386-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de casación emitida dentro un proceso contencioso tributario, por considerar que vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, al interpretar de un modo aislado el artículo 306.5 del COGEP (vigente hasta antes de las reformas de 26 de junio de 2019) en el sentido de que el primer día del término para impugnar un acto vence el mismo día de su notificación.

1. Antecedentes

1. El 26 de abril de 2019, la compañía NOVAMERC S.A. presentó una demanda en contra de la dirección provincial del Servicio de Rentas Internas de El Oro, en la que impugnó la resolución 107012019RREC003572. Esta resolución fue notificada el 29 de enero de 2019 y negó el reclamo administrativo presentado en contra de la liquidación de pago por diferencias del impuesto a la renta correspondiente al ejercicio fiscal del año 2013.

2. En resolución de mayoría, adoptada el 21 de mayo de 2019, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil ("**tribunal distrital**") inadmitió a trámite la demanda por considerar que fue presentada de forma extemporánea. En contra de esta decisión, la mencionada compañía interpuso recurso de casación. En auto emitido el 17 de septiembre de 2019 se admitió el recurso de casación por la causal de errónea interpretación de los artículos 77 y 306.5 del COGEP y 86 del Código Tributario. En sentencia de mayoría de 31 de enero de 2020, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ("**tribunal de casación**") rechazó el recurso de casación. El 5 de febrero de 2020 se rechazó la solicitud de aclaración de la sentencia de casación.

3. El 18 de febrero de 2020, la compañía NOVAMERC S.A. ("**compañía accionante**"), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de

casación y el auto que negó su aclaración. El 9 de julio de 2020, el correspondiente Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la compañía accionante

5. La compañía accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos a la igualdad, a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de la motivación (previstos en los artículos 66.4, 82, 75, 76.1 y 76.7.l de la Constitución), que se ordene la correspondiente reparación material e inmaterial y que se deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas.

6. Como fundamento de sus pretensiones, la compañía accionante esgrimió los siguientes cargos:

6.1. La sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por irrazonable, porque no se habría fundamentado en principios constitucionales, lo que implicaría que también sea ilógica. Específicamente, la compañía accionante alegó lo siguiente:

6.1.1. El tribunal de casación

> decidió ignorar en su análisis todo el material constitucional relevante al caso y que fuera advertido en el petitorio de casación, y decidió atrincherarse en la lectura textual que defendía el inferior y no hacerse eco ni cargo de ello a la luz de la normativa y principios constitucionales.

6.1.2. El tribunal de casación no realizó una lectura de las normas legales en concordancia con la Constitución y únicamente invocó, como fundamento de su decisión, las reglas del Código Civil y la supuesta claridad del artículo 306.5 del COGEP.

6.2. El tribunal de casación vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, por cuanto habría sostenido que el artículo 306.5 del COGEP, aplicable al caso, determinaba que el término para demandar corre

> "desde" que se notificó el acto tributario, y por ende, conforme las directrices del Código Civil, no habría nada que interpretar […] en otras materias sí decían expresamente "desde el día siguiente al que se notificó" y, además, tan claro era, (dice la Sala) que por eso luego se reformó dicha norma del COGEP para agregar ahora también en materia tributaria la frase "[desde] el día siguiente […] concluye [el tribunal de casación] que la interpretación literal que se hizo en su momento habría sido adecuada, porque sólo desde que posteriormente cambió la "letra" de la ley, solo desde ahí se puede leer que se cuenta desde el día siguiente.

6.3. La interpretación que realizó el tribunal de casación vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica. Señala que si se sigue la interpretación del referido tribunal (esto es, que el término empieza a correr desde la notificación del auto y no desde el día siguiente), el término de 60 días resulta de imposible cumplimiento. Menciona, como ejemplo, que si el acto que se pretendía impugnar fue notificado a las 12h00 y si a partir de ese momento ya corre el término, realmente solo se tendrían 59,5 días para presentar la demanda de impugnación. Finalmente, señala que no es cierto que, durante el tiempo que

> el artículo 306.5 del COGEP decía "desde que se notificó" debía entenderse "textualmente" […] sino que, atendiendo a una interpretación sistemática e integradora del ordenamiento jurídico que rige la práctica del conteo de términos y como se lo establece en general para las demás materias y acciones […] el enunciado de dicha norma del COGEP siempre debió ser leído entendiendo el inicio del término para accionar desde el día siguiente de la notificación.

6.4. La sentencia de casación termina produciendo, sin justificación, un trato desigual para las personas que pretenden presentar una demanda en materia contenciosa tributaria frente a quienes lo hacen en otras materias.

3.2. Del tribunal de casación

7. El 23 de julio de 2020, Fernando Antonio Cohn Zurita, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, informó que las juezas que emitieron la sentencia impugnada ya no ejercían sus funciones.

4. Planteamiento del problema jurídico

8. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante.[1] Además, de conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia 1967-14-EP/20, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por la parte accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica). Según la sentencia mencionada, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.

9. Los cargos sintetizados en los párrafos 6.1 y 6.4 *supra* no son completos porque su justificación jurídica es insuficiente. En el primer caso, porque la compañía accionante se limita a señalar que la sentencia no es razonable y lógica por no haber considerado principios y normas constitucionales, sin concretar qué normas y principios constitucionales se habrían inobservado. En el segundo, porque al alegar discriminación se refirió genéricamente a otras materias, sin especificarlas, y, por lo tanto, sin explicar por qué su situación sería análoga a la cuestionada.

10. Adicionalmente, esta Corte toma nota de que, si bien la demanda se presentó en contra de la sentencia de casación y el auto que negó su aclaración, los cargos atacan exclusivamente la sentencia y la impugnación del auto únicamente guarda relación con el hecho que dicha providencia ratificó la decisión casacional. En este sentido y dado que los cargos expuestos en los párrafos 6.2 y 6.3 *supra* tienen una relación directa con una presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, porque habría interpretado de un modo**

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

aislado la disposición que establecía el término para la presentación de una demanda contenciosa tributaria de impugnación?

5. Resolución de los problemas jurídicos

11. El artículo 76.1 de la Constitución reconoce la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al establecer que: "corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes".

12. Esta Corte, en sentencia 740-12-EP/20, caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia y afirmó que:

> 27. […] el artículo 76 de la Constitución contiene también las que podemos denominar garantías impropias: las que no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.

13. En el presente caso, la compañía accionante alega que se vulneró la garantía en referencia, por la forma en que interpretó la regla de trámite relativa a la oportunidad para presentar una acción contenciosa tributaria de impugnación (artículo 306.5 del COGEP vigente a la presentación de la demanda).

14. Para responder a este problema jurídico, en primer lugar, es necesario citar la disposición del COGEP interpretada y vigente a la fecha de inicio del proceso contencioso tributario, que es la siguiente:

> Art. 306.- Oportunidad para presentar la demanda. Para el ejercicio de las acciones contencioso tributarias y contencioso administrativas se observará lo siguiente: […]
> 5. En las acciones contencioso tributarias de impugnación o directas, el término para demandar será de sesenta días desde que se notificó con el acto administrativo tributario o se produjo el hecho o acto en que se funde la acción [énfasis omitido].

15. Como segundo aspecto, corresponde establecer la forma en que dicha disposición fue interpretada en la decisión impugnada. La autoridad judicial de casación, al analizar la errónea interpretación del artículo 306.5 del COGEP (que estimó aplicable al caso), de manera expresa afirmó "que el término de 60 días para impugnar el acto administrativo tributario empieza a correr desde la notificación del mencionado auto". Esta interpretación se sustentó en las siguientes premisas: (i) que la disposición es clara y no cabe otra

interpretación que no sea la literal, (ii) que al no existir oscuridad o falta de ley, no cabe la aplicación de las reglas establecidas en el artículo 18 del Código Civil y (iii) que el legislador tuvo el cuidado de establecer, en otras materias, como la contenciosa administrativa, de manera expresa, que el término empieza a correr a partir del día siguiente a la notificación (artículo 306, numerales 1 al 4 del COGEP) y no estableció dicha fórmula en materia contenciosa tributaria. El tribunal de casación agregó que la norma debe aplicarse tal como se encuentra redactada, independientemente que, antes de la publicación del COGEP, el tratamiento era diferente (artículo 229 del Código Tributario). El tribunal de casación concluyó que el tribunal distrital no interpretó erróneamente el artículo 306.5 del COGEP al determinar que el término para presentar la demanda corre desde la fecha de notificación y que en el presente caso la demanda se presentó al día siguiente del vencimiento de dicho término.

16. Esta interpretación no permitió que la compañía accionante cuente con un término completo de 60 días para ejercer su derecho de acción, pues este correspondería a 59 días y fracción. Además, esta es una interpretación aislada de una disposición que no considera el resto del ordenamiento jurídico, específicamente, el primer inciso del artículo 33 del Código Civil, que prevé lo siguiente: "Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención en las leyes, o en los decretos del Presidente de la República o de los tribunales o juzgados, se entenderá que han de ser completos; y correrán, además, hasta la media noche del último día del plazo" y el artículo 77 del propio COGEP que señala: "El término empieza a correr en forma común, con respecto a todas las partes, desde el día hábil siguiente a la última citación o notificación […]". Si se hubiera tomado en cuenta estas disposiciones, se habría concluido que el primer día del término venció el día siguiente a la notificación del acto administrativo impugnado.

17. En opinión de esta Corte, el citado artículo 306.5 del COGEP contenía un error de técnica legislativa que fue corregido con su reforma efectuada mediante el artículo 48 de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos, publicada en el Registro Oficial 517, de 26 de junio de 2019. Esta reforma buscó armonizar el numeral 5 del artículo 306 del COGEP con el resto de numerales de la misma norma[2] y con los

[2] COGEP. "Art. 306 […] 1. En los casos en que se interponga una acción subjetiva o de plena jurisdicción, el término para proponer la demanda será de noventa días, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se notificó el acto impugnado. 2. En los casos de acción objetiva o de anulación por exceso de poder, el plazo para proponer la demanda será de tres años, a partir del día siguiente a la fecha de expedición del acto impugnado. […] 4. La acción de lesividad podrá interponerse en el término de noventa días a partir del día siguiente a la fecha de la declaratoria de lesividad. […]".

artículos 33 del Código Civil antes citado y el artículo 86 del Código Tributario.[3] Luego de dicha reforma, la mencionada disposición establece lo siguiente:

> 5. En las acciones contencioso tributarias de impugnación o directas, el término para demandar será de sesenta días a partir del día siguiente al que se notificó con el acto administrativo tributario o se produjo el hecho o acto en que se funde la acción.

18. Por lo dicho, esta Corte concluye que el tribunal de casación, al haber negado el recurso de casación de la compañía accionante con base en una interpretación aislada de la disposición que regula el término para impugnar un acto administrativo tributario, vulneró la regla de trámite vinculada a la oportunidad para la presentación de la demanda. Esta vulneración afecta el principio del debido proceso, en la medida que el rechazo del recurso de casación trae consigo la ratificación de la validez del auto que inadmitió la demanda por extemporánea e impidió que esta sea tramitada conforme al ordenamiento jurídico. Por lo tanto, la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

19. Una vez establecida la vulneración de un derecho constitucional surge otro problema jurídico, el que se plantea en los siguientes términos: **¿Cuál es la forma de reparación que corresponde dentro de la presente causa?**

20. De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 86.3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6.1 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de un derecho constitucional genera la obligación de reparar integralmente el daño causado. A tal efecto, a la Corte le corresponde determinar las medidas que mejor propendan a dicha reparación.

21. Generalmente, frente a una vulneración de derechos constitucionales, procede, como medida efectiva de reparación, el reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial. Sin embargo, cuando el ámbito decisorio del juez ordinario destinatario del reenvío se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse, por cuanto la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario, el reenvío deviene inútil y perjudicial para el titular

[3] Código Tributario, artículo 86: "Cómputo y obligatoriedad de los plazos. - Los plazos o términos establecidos, en este Código o en otras leyes tributarias orgánicas y especiales, se contarán a partir del día hábil siguiente al de la notificación, legalmente efectuada, del correspondiente acto administrativo, y correrán hasta la última hora hábil del día de su vencimiento. Los plazos o términos obligan por igual a los funcionarios administrativos y a los interesados en los mismos".

del derecho vulnerado. Por lo que, en esos casos, la Corte Constitucional debe adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al señalado juez ordinario.

22. Esto ocurre en el presente caso, en el que esta sentencia fija de manera completa el contenido de la futura decisión del juez casacional, esto es, establecer que la demanda contenciosa tributaria de impugnación fue presentada oportunamente, con ello dejar sin efecto la decisión de primera instancia y devolver el proceso para que la demanda sea calificada, sin que la nueva conformación del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario pueda inadmitirla por razones de oportunidad. Esto, por cuanto el recurso de casación fue admitido únicamente por la causal de errónea interpretación de los artículos 77 y 306.5 del COGEP y 86 del Código Tributario, de manera que no existen cargos casacionales adicionales que merezcan análisis y pronunciamiento.

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. **Declarar** que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes de la compañía accionante.

2. **Aceptar** parcialmente las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el número **386-20-EP**.

3. Como medidas de reparación se dispone:

   3.1. Dejar sin efecto la sentencia emitida el 31 de enero de 2020 por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso 09501-2019-00131.

   3.2. Dejar sin efecto el auto de 21 de mayo de 2019 del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil.

   3.3. Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la calificación de la demanda contenciosa tributaria de impugnación.

3.4. Devolver el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil a fin de que, previo sorteo, otros jueces conozcan la acción de impugnación presentada por la compañía NOVAMERC S.A. y procedan conforme a lo precisado en el párrafo 22 de esta sentencia.

4. Notifíquese, publíquese, devuélvase y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de marzo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

38620EP-68641

Caso Nro. 386-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)

CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 765-20-EP/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

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

CASO 765-20-EP

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

SENTENCIA 765-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de apelación que aceptó una acción de protección. Este organismo considera que la sentencia impugnada no vulnera la garantía de motivación, pues sí contestó el argumento relevante expuesto por la entidad accionante.

1. Antecedentes

1. El 23 de julio de 2019, José Roberto Arauz Silvestre ("**José Arauz**") presentó una acción de protección en contra de la Empresa Pública Municipal de Tránsito de Guayaquil.[1] Alegó que trabajó en dicha empresa en calidad de agente civil de tránsito. Acusó que la empresa simplemente le notificó su salida y no aplicó el procedimiento administrativo sancionador previsto en el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público ("**COESCOP**"). De esta forma, sostuvo que debió aplicarse el COESCOP, ya que su salida obedeció al supuesto cometimiento de una infracción. Por lo que consideró como vulnerados los derechos al trabajo, debido proceso y seguridad jurídica.

2. El 21 de agosto de 2019, la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil aceptó la acción de protección. Declaró la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de defensa, ser escuchado en el momento procesal oportuno y motivación. Como medidas de reparación ordenó dejar sin efecto el acto de notificación de terminación de la relación laboral, el reintegro al cargo de agente civil de tránsito y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir. La Empresa Pública Municipal de Tránsito de Guayaquil interpuso recurso de apelación.

3. El 3 de febrero de 2020, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ("**Sala**"), en resolución de mayoría, rechazó el recurso de apelación y ratificó la sentencia de primera instancia.

[1] Proceso 09285-2019-02144.

4. El 2 de marzo de 2020, la Empresa Pública Municipal de Tránsito de Guayaquil ("**entidad accionante**" o "**empresa pública**") presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 3 febrero de 2020.

5. El 30 de julio de 2020, el correspondiente Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la entidad accionante

7. La entidad accionante pretende que se acepte su demanda; se declare la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación; y, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.

8. Sostiene que la sentencia impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica al afirmarse en esta que los agentes civiles de tránsito, pese a que pertenecen a una empresa pública, se encuentran bajo el régimen normativo del COESCOP y no de la LOEP. Sustenta este cargo con base en los siguientes argumentos:

8.1. La entidad accionante se rige por "la Ordenanza que regula la creación y funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Tránsito de Guayaquil EP" y por la Ley Orgánica de Empresas Públicas ("**LOEP**"). La LOEP establece que:

8.1.1. La prestación de servicios de talento humano se rige por lo dispuesto en la misma Ley (LOEP), las leyes de la administración pública y el Código de Trabajo (artículo 18). Para efectos de la competencia y procedimiento en las relaciones contractuales generadas entre las empresas públicas y sus servidores se estará a lo dispuesto en el Código de Trabajo (artículo 29). Las controversias que se originan de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros serán resueltas por las autoridades de trabajo

(artículo 32). Para el caso de separación de los servidores y obreros de las empresas públicas por supresión de partida o despido intempestivo se aplicará lo determinado en el mandato constitucional 4 (artículo 30.4).

8.2. El COESCOP no prevé que los agentes de tránsito pertenezcan a una empresa pública. El COESCOP establece que ante lo no previsto en dicho Código se aplicará la Ley que regula el servicio público (artículo 4).

8.3. La Ley Orgánica de Servicio Público ("**LOSEP**") determina que se excluye del sistema de la carrera del servicio público al personal de las empresas sujetas a la LOEP (artículo 83.k).

8.4. Ni el COESCOP, ni la LOSEP son aplicables a las relaciones laborales de dicha entidad. "[L]a notificación de despido intempestivo realizada por el Gerente General […] no vulnera […] derechos constitucionales dado que se encuentra positivizada en la [LOEP] y el Código de Trabajo".

9. La sentencia impugnada vulnera la garantía de motivación ya que no se pronunció respecto de las alegaciones esgrimidas por la entidad accionante. Las alegaciones se centraban en justificar la aplicación de la LOEP sobre el COESCOP. La Sala únicamente esgrimió criterios que sustentan la aplicación del COESCOP y no se refirió a los argumentos que justifican la aplicación de la LOEP.

3.2. De la Sala

10. Mediante escrito presentado el 6 de noviembre de 2023 comparecen Adriana Mendoza Solórzano, Nelson Ponce Murillo y Gil Armijo Borja, integrantes de la Sala. Señalan que la determinación de la vulneración de los derechos a la defensa, al trabajo y otros derechos conexos —en la resolución de mayoría—, se sustenta en que José Arauz fue separado bajo las normas del Código del Trabajo cuando lo correcto era iniciar un procedimiento administrativo de conformidad con el COESCOP. Alegan que las razones que sustentan la resolución, responden a la aplicación de normas claras y vigentes y que son consecuencia de una negligente actuación de la empresa pública. Sostienen que la entidad accionante pretende someter la decisión impugnada a una nueva instancia. Finalmente, afirman que Gil Medardo Armijo Borja emitió voto salvado y que en dicho pronunciamiento dejó constancia de los fundamentos que sustentan la decisión de revocar el fallo de primer nivel.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

11. 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 estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.[2]

12. Conforme a lo sintetizado en los párrafos 8 y 9 *supra*, los cargos de la entidad accionante se dirigen a cuestionar que la sentencia vulnera (i) el derecho a la seguridad jurídica al determinar que la norma aplicable es el COESCOP y desconocer el régimen jurídico propio de las empresas públicas en materia laboral (LOEP y Código de Trabajo) y (ii) la garantía de motivación por no haber dado respuesta al argumento esgrimido por la entidad accionante y que justificaría la aplicabilidad de la LOEP. Esto daría lugar a reconocer la aplicación de un régimen jurídico distinto a los agentes civiles de tránsito. Respecto del cargo (i), esta Corte observa que el mismo está encaminado a que se revisen cuestiones propias del juicio de origen (el procedimiento de separación de José Arauz en relación con la normativa aplicable), lo cual, corresponde solo en el supuesto que corresponda un análisis conocido como examen de mérito, razón por la que no se plantea un problema jurídico con relación a este cargo. Respecto del cargo (ii), este Organismo constata que el mismo contiene un argumento claro,[3] es decir, se expone una tesis, se precisa la base fáctica y se desarrolla una justificación jurídica. En tal razón, se plantea el siguiente problema jurídicos**: la sentencia impugnada ¿vulnera la garantía de motivación por no haber dado respuesta a un argumento relevante expuesto por la entidad accionante que justificaría la aplicabilidad de la LOEP?**

5. Resolución del problema jurídico

13. En su parte pertinente, el artículo 76 numeral 7 letra l de la Constitución establece que "[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho". Este Organismo ha precisado que al analizar la vulneración de la garantía de motivación corresponde únicamente analizar su suficiencia y no corresponde pronunciarse sobre el acierto o la corrección jurídica de las decisiones judiciales.

14. La Corte, en la sentencia 1158-17-EP/21, sistematizó su jurisprudencia sobre la referida garantía, y en esta misma sentencia ejemplificó vicios de deficiencia motivacional que

[2] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.
[3] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

implican una vulneración a la garantía de motivación. La Corte precisó que una argumentación es incongruente frente a las partes cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica no se ha contestado algún argumento relevante de las partes. En tal sentido, tomando en consideración que la entidad accionante alega que no se habría dado respuesta al cargo relacionado con el hecho que el COESCOP no era aplicable, sino, la LOEP y el Código de Trabajo, cargo que resulta relevante, pues, apunta a modificar la decisión adoptada, a continuación, se analizará si la sentencia se encuentra afectada por el vicio de incongruencia frente a las partes.

15. Revisada la sentencia de apelación, esta Corte encuentra que la Sala, al exponer los argumentos de su decisión, afirmó que la norma que debe aplicarse respecto a la situación laboral del señor José Arauz como agente civil de tránsito es el COESCOP. Determinó que la LOEP no es aplicable con base en tres razones: (i) el COESCOP constituye una norma específica que regula la situación laboral de los agentes de tránsito y el procedimiento que tiene lugar frente a una falta disciplinaria; (ii) la LOEP es una norma que se aplica para el resto de personas obreras que no están regulados por el COESCOP; y (iii) la LOEP, si bien rige para las empresas públicas, no es aplicable para sancionar disciplinariamente a los agentes civiles de tránsito. Expresamente, la Sala señaló:

> […] el COESCOP es una ley específica que determina en el presente caso los regímenes disciplinarios de los agentes de tránsito municipales, si bien existe la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), ésta regirá para los servidores de empresas públicas que no estén dentro del ámbito de acción de la COESCOP, por tanto es sorprendente que la parte accionada pretenda usar una ley que si bien rige para las empresas públicas como ATM, no es específica para sancionar disciplinariamente a agentes civiles del orden de tránsito, por lo que es improcedente que los agentes civiles de tránsito sean retirados o destituidos de sus funciones en el marco del Código del Trabajo como despido intempestivo […].[4]

16. De esta forma, se advierte que la Sala contestó de manera suficiente el cargo esgrimido por la entidad accionante. La Sala, tal como quedó expuesto en el párrafo previo, expuso las razones por las cuales consideró que debió aplicarse el COESCOP y no la LOEP, ni el Código de Trabajo. Es decir, el argumento relevante de la entidad accionante propuesto en el debate judicial fue contestado en la sentencia. Por lo tanto, esta Corte determina que la sentencia impugnada no contraviene la garantía de motivación.

17. Finalmente, es preciso enfatizar que "[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales".[5] En consecuencia, al

[4] Hoja 122 del expediente de segunda instancia.
[5] CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47.

realizar su análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.[6]

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **765-20-EP**.

2. Ordenar la devolución del expediente a las judicaturas inferiores.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[6] Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de marzo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Firmado electrónicamente por:
CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS

76520EP-68642

Caso Nro. 765-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)

CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 127-21-IS/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 127-21-IS

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

SENTENCIA 127-21-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento de la sentencia de 26 de febrero de 2021 dictada en el marco de una acción de protección. La Corte constata que las entidades obligadas incurrieron en el cumplimiento defectuoso por tardío de la primera medida sobre el pago de la bonificación de jubilación por discapacidad, y en el incumplimiento de la segunda medida sobre capacitación. Finalmente, la Corte Constitucional llama la atención a las entidades obligadas por haber retardado el cumplimiento de la sentencia y a la Unidad Judicial por inobservar sus obligaciones para asegurar el cumplimiento de decisiones constitucionales.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes relevantes

1. El 9 de febrero de 2021, Juan de Dios Cuesta Ávila ("**accionante**") presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Educación, de la Coordinación de Educación Zonal 6, de la Dirección Distrital 01D02-Cuenca Sur ("**Dirección Distrital**") y de la Procuraduría General del Estado. El accionante solicitó que el Ministerio de Educación y la dirección distrital remita el expediente administrativo que le permita acceder a la bonificación de jubilación por discapacidad.[1]

2. El 26 de febrero de 2021, la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias de Cuenca, provincia del Azuay ("**Unidad Judicial**" o "**juez ejecutor**"), aceptó la acción y dispuso que el Ministerio de Educación ordene a la Dirección Distrital que remita el expediente del accionante para que pueda recibir la bonificación de

[1] Proceso 01U02-2021-00039. En su demanda, el actor señaló que fue docente con nombramiento definitivo en la Unidad Educativa Fiscomisional Técnico Salesiano, perteneciente al Distrito Educativo 01D02 Cuenca y que padecía de una discapacidad física del 80%. Manifestó que, se acogió a la jubilación por discapacidad el 31 de octubre de 2018, sin embargo, la Dirección Distrital no envió el expediente correspondiente para que pueda acceder a la bonificación por jubilación. Añade que la Dirección Distrital le solicitó un "mecanizado" con el número de aportaciones mínimas, documento que a parecer del accionante vulnera sus derechos, ya que debido a este requerimiento innecesario no ha podido acceder a la bonificación de jubilación por discapacidad.

jubilación teniendo en cuenta el tiempo de sus imposiciones.[2] La Dirección Distrital interpuso recurso de apelación.

3. El 19 de abril de 2021, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay ("**Sala de la Corte Provincial**") rechazó el recurso interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado. La decisión fue notificada el mismo día.

4. El 26 de abril de 2021, el accionante solicitó al juez ejecutor que se disponga el cumplimiento inmediato de la sentencia.

5. El 1 de junio de 2021, la Unidad Judicial ofició al Ministerio de Educación a fin de que dé cumplimiento a la sentencia y a la Defensoría del Pueblo de Azuay para que dé seguimiento al cumplimiento.

6. El 8 de junio de 2021, el juez ejecutor nuevamente ofició a la Dirección Distrital, a la Coordinación Zonal de Educación y al Ministerio de Educación a fin de que informen sobre el estado del cumplimiento de la sentencia.

7. El 16 de junio de 2021, la Dirección Distrital señaló que, el 12 de febrero de 2021, mediante memorando MINEDUC-CZ6-01D02-2021-00294-M, remitió el expediente del accionante a la Coordinación de Educación Zonal 6 y, a su vez, fue remitido a la Dirección de Talento Humano del Ministerio de Educación a fin de que sea validado.

8. El 17 de junio de 2021, la Dirección Nacional de Talento Humano solicitó la corrección del expediente, ya que la acción de personal de cese de funciones habría sido errónea.

9. El 25 de junio de 2021, la Coordinación de Educación Zonal 6 informó al juez ejecutor que el expediente se encuentra en la planta central, pendiente de su validación.

10. El 7 de julio de 2021, el accionante solicitó a la Unidad Judicial que se conmine al Ministerio de Educación a fin de que cumpla con la sentencia constitucional.

11. El 8 de julio de 2021, el juez ejecutor nuevamente ofició al Distrito de Educación, a la Coordinación Zonal de Educación y al Ministerio de Educación a fin de que informen sobre el estado de cumplimiento de la sentencia.

[2] La Unidad Judicial también, como medida inmaterial y garantía de no repetición ordenó que el: "[e]l Dpto. Jurídico, elabore y planifique una semana de charlas dirigidas al personal de la institución del cantón Cuenca, en cuanto a temas jurídicos: del Debido Proceso, Seguridad Jurídica, y Motivación de las Resoluciones (sic). En el plazo de DIEZ DÍAS se informará a este juzgado sobre su cumplimiento".

12. El 2, 13 y 16 de agosto de 2021, el accionante solicitó al juez ejecutor que siente razón del incumplimiento y actúe de conformidad con los artículos 162, 163 y 164, numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

13. El 18 de agosto de 2021, el juez ejecutor ofició a la Defensoría del Pueblo para que informe sobre las gestiones realizadas por las entidades obligadas. Además, ofició nuevamente a la Coordinación de Educación Zonal 6 y al Ministerio de Educación, insistiendo sobre el cumplimiento de la sentencia.

14. El 7 y 16 de septiembre de 2021, el accionante solicitó nuevamente que el juez ejecutor declare el incumplimiento y actúe de acuerdo con los artículos 162, 163 y 164 de la LOGJCC.

15. El 24 de septiembre de 2021, el accionante solicitó que se remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el informe respectivo ante el evidente incumplimiento, y también solicitó que se remita el proceso a Fiscalía por el incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

16. El 1 de octubre de 2021, la Unidad Judicial dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional junto con su informe sobre el incumplimiento de la sentencia de 26 de febrero de 2021.

17. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 15 de enero de 2024, y dispuso que la Unidad Judicial, la Coordinación de Educación Zonal 6, la Dirección Distrital y el Ministerio de Educación remitan su informe respectivo.

18. El 22 de enero de 2024, el accionante, mediante escrito, realizó un recuento de los antecedentes del caso y de las actuaciones realizadas ante el IESS.

19. El 16 de febrero de 2024, el Ministerio de Educación presentó su informe de descargo.

1.3. Otras actuaciones ante la judicatura de instancia

20. El 16 de diciembre de 2022, el Director Distrital 01D02 de Educación manifestó que la sentencia se **encontraba cumplida**.

21. El 20 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial dispuso que el accionante se pronuncie sobre lo alegado por la Dirección Distrital en el término de ocho días.

22. El 19 de enero de 2023, el juez ejecutor ordenó el archivo de la causa en tanto ya "se encuentra resuelta".

2. Competencia

23. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con los artículos 436, numeral 9, de la Constitución de la República y los artículos 162 al 165 de la LOGJCC.

3. Decisión cuyo cumplimiento se solicita

24. La sentencia emitida el 26 de febrero de 2021 por la Unidad Judicial, en lo pertinente, señala:

> ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LEYES DE LA REPUBLICA, se admite la presente acción constitucional por considerar que es procedente, pues se ha podido evidenciar la AFECTACION A LA SEGURIDAD JURIDICA, y EL DEBIDO PROCESO, […] Por lo brevemente alegado, se dispone que en forma inmediata, sin dilación alguna, el Ministerio de Educación ordene al Distrito Educativo 01D02-Parroquias Urbanas: (San Sebastián a Monay) y Parroquias Rurales: (Baños a Santa Ana)-Educación, realice el expediente correspondiente a la solicitud de CUESTA ÁVILA JUAN DE DIOS, (pago de bonificación por jubilación), teniendo en cuenta que el tiempo de sus imposiciones corresponde a 301 (25 años), por lo que las autoridades competentes del IESS, tendrán en cuenta la obligación de reconocer aquel beneficio y montos que por derecho le corresponda, por todo el tiempo en que ha dejado de percibir su justa remuneración que le permita atender sus necesidades básicas, personales y de su familia. La presente resolución de por sí, viene a representar ya una reparación al accionante, la forma de cumplimiento, SERÁ INMEDIATA teniendo en cuenta el tiempo transcurrido a la presente fecha sin respuesta "OPORTUNA" del órgano administrativo accionado. Como reparación inmaterial y garantía de no repetición, se considera justo y necesario por el juzgador, que el Dpto. Jurídico, elabore y planifique una semana de charlas dirigidas al personal de la institución en el cantón Cuenca, en cuanto a temas jurídicos: del Debido Proceso, Seguridad Jurídica, y Motivación de las Resoluciones [sic]. En el plazo de DIEZ DÍAS se informará a este juzgado sobre su cumplimiento, para tal efecto se designa a la Defensoría del Pueblo para que realice un seguimiento de su cumplimiento.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la Unidad Judicial

25. La Unidad Judicial, en su informe, relató las actuaciones procesales realizadas durante la etapa de ejecución de la sentencia. Señaló que, el 8 de junio de 2021, ofició a la Defensoría del Pueblo del Azuay para que dé seguimiento de la sentencia y a las entidades obligadas a fin de que cumplan con las medidas ordenadas.

26. Añade que, el 16 de septiembre de 2021, el accionante manifestó que las entidades obligadas no cumplieron con la sentencia a pesar de las insistencias realizadas mediante las providencias de 22 y 24 de septiembre de 2021. Por lo que, nuevamente ofició a las entidades obligadas solicitando el cumplimiento de la sentencia y, además, dejó a salvo a las partes procesales a que hagan uso de los recursos que consideren necesarios para el cumplimiento de la sentencia.

4.2. Argumentos del accionante

27. El accionante señala que, el 17 de septiembre de **2018**, se acogió a la jubilación voluntaria por discapacidad en virtud del Acuerdo Ministerial MDT-2018-0185 por el cual el Ministerio de Trabajo expidió las directrices para acogerse a tal beneficio. Manifiesta que remitió la **documentación** necesaria al Distrito de Educación, sin embargo, el IESS y el Ministerio de Educación han obstaculizado el trámite al solicitarle nuevos documentos. Añade, que debido a las actuaciones de las entidades públicas se mantuvo dos años sin acceder al **beneficio de jubilación por discapacidad**, a pesar de la sentencia favorable de 26 de febrero de 2021 que ordenó a ambas entidades enviar el expediente que le permita acceder a la bonificación correspondiente.

28. Finalmente, el accionante ha informado que ya **recibió la indemnización**, sin embargo, para hacerlo se vio obligado a firmar con valores inferiores a los que le correspondían.[3]

4.3. Argumentos del Ministerio de Educación

29. El Ministerio de Educación señaló que sobre el pago de bonificación de jubilación por discapacidad fue **cancelado** en su totalidad, para lo cual adjuntó el comprobante único de registro, el detalle del pago y el rol de pago correspondiente. Sobre las charlas ordenadas por el juez ejecutor, no realizó ninguna consideración. Finalmente,

[3] Escrito presentado por el accionante el 22 de enero de 2024.

solicitó que se declare la improcedencia de la acción y se ordene el archivo de la causa.

5. Cuestión previa

30. De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, así como el 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**RSPCCC**"), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el proceso de origen. Solo de forma **subsidiaria**[4] esta Corte puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.

31. Esta Magistratura ha considerado que si un auto de archivo es dictado dentro de la fase de ejecución de una sentencia constitucional y este no es impugnado oportunamente por cualquiera de las partes procesales, genera como consecuencia el impedimento de que la Corte Constitucional se pronuncie través de la acción de incumplimiento.[5] Si bien, en el caso *in examine*, se verifica que existe un auto de **archivo**, este fue emitido luego de que el accionante presente esta acción de incumplimiento (sentencia 120-21-IS/23).

32. Ahora bien, esta Corte ha determinado que, para conocer una acción de incumplimiento presentada por el juez ejecutor a petición de la persona afectada, se deberán cumplir con los siguientes **requisitos**:

(i) La persona afectada debe **promover** el cumplimiento de la decisión ante el juez o jueza ejecutora, previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. Es decir, no puede requerir la remisión del expediente a la Corte de forma inmediata.

(ii) La persona afectada debe solicitar al referido órgano jurisdiccional que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente **informe** con los argumentos sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión.

[4] CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 47; y, sentencia 46-17-IS/21, 4 de agosto de 2021, párr. 23.
[5] CCE, sentencia 37-21-IS/23, de 24 de mayo de 2023, párr. 24 a 28. En similares términos, CCE, sentencia 60-19-IS/23 y acumulados, de 26 de abril de 2023, párrs. 27 a 29; y, sentencia 55-18- IS/23, de 19 de abril de 2023, párrs. 17 a 19.

(iii) Dicho requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez haya transcurrido un **plazo razonable** para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez ejecutor.[6]

33. Ahora bien, en el caso concreto, esta Corte evidencia: Sobre (**i**) el accionante promovió el cumplimiento de la sentencia ante la Unidad Judicial en reiteradas ocasiones (párrs. 4, 10, 12 y 14 *ut supra*). Sobre (**ii**) se verifica que, el 24 de septiembre de 2021, el accionante solicitó a la Unidad Judicial que remita el expediente junto con su informe a la Corte Constitucional. Así también, sobre el plazo razonable (**iii**), este Organismo constata que la sentencia fue emitida el 26 de febrero de 2021, en la que ordenaba el cumplimiento inmediato de las medidas de reparación ordenadas, y que el requerimiento del accionante fue realizado el 24 de septiembre de 2021. En conjunto, desde la emisión de la sentencia, que ordenó las medidas a su favor, y los esfuerzos realizados para el cumplimiento de la sentencia, sin lograr que las medidas se cumplan, se constata que en efecto transcurrió un plazo razonable.

34. En consecuencia, el accionante ha cumplido con lo previsto en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y el artículo 96 del CRSPCCC para la procedencia de la acción de incumplimiento de sentencias, y corresponde que esta Corte analice el posible incumplimiento de la sentencia de 26 de febrero de 2021. Si bien

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

35. La Corte Constitucional ha señalado que el alcance de la acción de incumplimiento es el de proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de las obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional. Es decir, garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación con la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional.[7]

36. La sentencia dictada el 26 de febrero de 2021, aceptó la acción de protección, declaró la vulneración a la seguridad jurídica y al debido proceso y, como **medidas de reparación**, dispuso:

36.1. Que el Ministerio de Educación ordene a la Dirección Distrital que remita el **expediente** del accionante, a fin de que pueda acceder al pago de la bonificación por jubilación. Para el efecto, advirtió al IESS que debía considerar el tiempo de sus imposiciones (301 aportaciones por 25 años).

[6] CCE, sentencia 226-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 33; y, sentencia 212-22-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 17.
[7] CCE, sentencia 44-15-IS/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 21.

36.2. Que el departamento jurídico de la Dirección Distrital elabore y planifique una semana de **charlas** dirigidas al personal de la institución en el cantón Cuenca, en cuanto a **temas jurídicos** sobre: debido proceso, seguridad jurídica, y motivación de las resoluciones; y,

36.3. El **seguimiento** de la Defensoría del Pueblo.

37. En relación con la medida sintetizada en el párrafo 33.1. *ut supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El Ministerio de Educación y la Dirección Distritral cumplieron con la medida de remitir el expediente que le permita al accionante acceder al pago de bonificación por jubilación?**

38. En relación con la medida sintetizada en el párrafo 33.2 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El Ministerio de Educación y la Dirección Distritral elaboraron y planificaron una semana de charlas dirigidas al personal de la institución en el cantón Cuenca?**

39. Sobre la medida expuesta en el párrafo 33.3 *ut supra*, esta Corte no formula un problema jurídico, porque no es una medida en sentido estricto, sino una competencia del juez de delegar a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia de 26 de febrero de 2021, de conformidad con el artículo 21 de la LOGJCC.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿El Ministerio de Educación y la Dirección Distrital cumplieron con la medida de remitir el expediente que le permita al accionante acceder al pago de bonificación por jubilación?

40. De la medida ordenada por el juez ejecutor en la sentencia de 26 de febrero de 2021, se desprende que las entidades obligadas eran el Ministerio de Educación y la Dirección Distrital, quienes debían coordinar el envío del expediente del accionante a fin de que pueda acceder al pago de la bonificación de jubilación por discapacidad.

41. De la revisión del expediente físico y de los argumentos expresados por las partes, se constata lo siguiente:

41.1. El 31 de octubre de 2018, el accionante informó a su empleador que se acogería a la jubilación por discapacidad. El 6 de noviembre de 2018, presentó la documentación requerida para el trámite de jubilación.

41.2. El 9 de febrero de 2021, el accionante presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Educación y sus dependencias, en la que solicitó que realice el **expediente** administrativo que le permita acceder a la bonificación de jubilación por discapacidad, que fue solicitada en el año 2018.

41.3. El 26 de febrero de 2021, la Unidad Judicial aceptó la acción de protección y ordenó medidas de reparación a favor del accionante.

41.4. El 19 de abril de 2021, la Sala de la Corte Provincial rechazó el recurso interpuesto por la entidad obligada y confirmó la sentencia subida en grado.

41.5. El 16 de junio de 2021, la Dirección Distrital señaló que el 12 de febrero de 2021, mediante memorando MINEDUC-CZ6-01D02-2021-00294-M, remitió el expediente del accionante a la Coordinación de Educación Zonal 6 y, a su vez, fue remitido a la Dirección de Talento Humano del Ministerio de Educación a fin de ser validado.

41.6. El 28 de noviembre de 2022, el Ministerio de Educación **canceló** la cantidad USD 30.237,50 por concepto de la bonificación de jubilación por discapacidad.

41.7. El 16 de diciembre de 2022, el Director Distrital 01D02 de Educación manifestó que la sentencia se **encontraba cumplida**.

41.8. El 20 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial dispuso que el accionante se pronuncie sobre lo alegado por la Dirección Distrital en el término de ocho días.

41.9. El 19 de enero de 2023, ante la falta de pronunciamiento del accionante, la Unidad Judicial señaló que la "causa se encuentra resuelta" y ordenó su archivo.

42. De lo expuesto, se desprende que el 16 de diciembre de 2022 la Dirección Distrital manifestó que la sentencia habría sido cumplida. Sobre ello, el accionante no se pronunció al respecto, pese a que el juez ejecutor le conminó a hacerlo (ver párr. 21 *ut supra*). Posteriormente, el 19 de enero de 2023 la Unidad Judicial ordenó el archivo, ya que la causa habría sido resuelta. Además, este Organismo evidencia que el

accionante ya recibió la bonificación de jubilación por discapacidad el 28 de noviembre de 2022.[8]

43. No obstante, es preciso determinar que el juez ejecutor dispuso que la medida ordenada sea cumplida de forma "**inmediata**" en consideración a que el accionante se acogió al beneficio de jubilación por discapacidad desde el 31 de octubre de 2018 y hasta la fecha en que se resolvió la acción de protección, no habría recibido ningún beneficio. Al respecto, esta Corte Constitucional observa que la medida ordenada en sentencia fue cumplida tiempo después, por esto se analizará si se configura un cumplimiento defectuoso por tardío.

44. Este Organismo ha señalado que para se configure el cumplimiento defectuoso por tardío de una medida deberán concurrir dos elementos: (i) retardo en el cumplimiento; y, (ii) falta de justificación para el retardo.[9]

45. Sobre las actuaciones sintetizadas, esta Corte Constitucional observa que sobre el elemento (**i**), la sentencia que ordenó la medida fue emitida el 26 de febrero de 2021, y esta recién fue cumplida el 28 de noviembre de 2022, es decir **un año y nueve meses después**. Además, sobre el elemento (**ii**), no se verifica que el Ministerio de Educación ni la Dirección Distrital, entidades obligadas, hayan justificado el retardo en el cumplimiento de la medida ordenada en sentencia, tomando en cuenta de que la decisión fue emitida en el año 2021 y, además, se trataba de una persona con discapacidad.

46. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional declara el cumplimiento defectuoso por tardío de la medida (**a**) sobre al pago de la bonificación de jubilación por discapacidad.

47. Esta Corte Constitucional llama la atención al Ministerio de Educación y a la Dirección Distrital por el incumplimiento de la sentencia de 26 de febrero de 2021, ya que la razón de que el juez ejecutor haya dispuesto que la sentencia sea cumplida de forma inmediata, se debió a que el accionante se acogió al beneficio de jubilación por discapacidad en el año 2018, y hasta la emisión de la sentencia transcurrieron tres años en los cuales el accionante no recibió ninguna pensión. Con el retardo en el cumplimiento de las medidas ordenadas en la sentencia de 26 de febrero de 2021, el accionante se mantuvo dos años más sin la bonificación de jubilación que le

[8] El Ministerio de Educación, en respaldo, adjuntó el reporte y rol de detalle de pago en el que consta un pago de treinta mil doscientos treinta y siete dólares americanos con cincuenta centavos.
[9] CCE, sentencia 015-10-SIS-CC, de 23 de septiembre de 2010; sentencia 24-15-IS/20, de 16 de diciembre de 2020, párr. 21; sentencia 64-20-IS/23, de 23 de agosto de 2023, párr. 25.

correspondía, hecho que se agrava aún más en tanto el accionante es una persona con discapacidad.

7.2. ¿El Ministerio de Educación y la Dirección Distrital elaboraron y planificaron una semana de charlas dirigidas al personal de la institución en el cantón Cuenca?

48. El objetivo de las medidas de reparación inmaterial y no repetición, como la realización de charlas y capacitaciones, es preventiva, es decir, estas medidas tienen como objetivo evitar que las violaciones ocurridas vuelvan a ser cometidas en el futuro. Por lo que, por regla general, estas medidas benefician a personas no determinadas, pero sí determinables, y no solo a quienes fueron declaradas víctimas de violaciones de derechos.[10]

49. De la revisión de las medidas, se desprende que el juez ejecutor ordenó al departamento jurídico de la Dirección Distrital que planifique y realice charlas a todo su personal sobre el debido proceso, la seguridad jurídica y la motivación de las resoluciones.

50. Al respecto, este Organismo observa que ni el Ministerio de Educación ni la Dirección Distrital han presentado documentación que demuestre el cumplimiento de la medida de elaborar y planificar una semana de charlas dirigidas al personal de la institución en el cantón Cuenca, sobre el debido proceso, la seguridad jurídica y la motivación de las resoluciones. Incluso el Ministerio de Educación en su informe de 16 de febrero de 2024, afirma que solo cumplió con la primera medida. A pesar, de que en la sentencia de 26 de febrero de 2021 se otorgaron diez días para hacerlo, hasta la fecha no se ha cumplido con las capacitaciones ordenadas, ni se verifican actuaciones de las entidades obligadas tendientes a cumplir la medida ordenada.

51. En consecuencia, esta Corte Constitucional declara el incumplimiento de la segunda medida (**b**), y deja sin efecto el auto dictado el 19 de enero de enero por la Unidad Judicial, por el cual se archivó la causa al estar presuntamente cumplida.

52. En consideración a que esta Corte observa que hasta la fecha ninguna de las entidades obligadas han dado cumplimiento a la medida ordenada en sentencia de 26 de febrero de 2021, considera necesario realizar un llamado de atención al Ministerio de Educación y a la Dirección Distrital al no haber cumplido la medida ordenada en sentencia.

[10] CCE, sentencia 18-21-IS/22, 10 de agosto de 2022, párr. 26.

53. Debido a que se ha verificado el incumplimiento de la medida de capacitación, en consideración al retardo en el cumplimiento de esta medida y a todas las funciones y competencias que tienen los sujetos obligados, este Organismo considera necesario **modular** esta medida a fin de garantizar su cumplimiento integral[11] y de esta forma salvaguardar la tutela judicial efectiva, en su tercer componente de ejecución de la decisión.[12] Esta modulación no afecta a la finalidad de la medida, que es la capacitación del personal.

54. En consecuencia, este Organismo ordena al Ministerio de Educación y a la Dirección Distrital 01D02-Cuenca Sur coordinar y realizar una capacitación obligatoria en temas sobre el debido proceso, la seguridad jurídica y la motivación de las decisiones administrativas, dirigida al personal del Ministerio de Educación y de la Dirección Distrital 01D02-Cuenca Sur inmiscuido con los trámites de jubilación.

55. La Corte Constitucional recuerda a las instituciones obligadas que el cumplimiento de las medidas de reparación previstas en procesos de garantías jurisdiccionales deben ser cumplidas de forma oportuna y en estricta observancia del término dispuesto en la decisión.

56. En consideración a lo referido por el juez ejecutor en el informe presentado ante este Organismo (párr 26 *ut supra*), esta Corte llama la atención y recuerda a la Unidad Judicial su obligación de ejecutar integralmente las sentencias en materia constitucional que haya dictado. De esta manera, corresponde enfatizar que la presentación de una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional no suspende su competencia de ejecutar las decisiones dispuestas en una sentencia de garantías jurisdiccionales atendiendo al carácter subsidiario de esta garantía.

57. Finalmente, esta Corte enfatiza en que los jueces ejecutores cuentan con amplias facultadas para lograr el cumplimiento integral de sus decisiones, como aquellas detalladas en el numeral 1 del artículo 132 del Código Orgánico de la Función Judicial y las contenidas en la sentencia 38-19-IS/22 19.[13] Así, el juez ejecutor no se puede limitar únicamente a oficiar a las entidades y delegar el seguimiento del cumplimiento de las sentencias, como ocurrió en el presente caso.[14]

[11] LOGJCC, artículo 21. CCE, sentencia, 118-21-IS/23, 14 de junio de 2023, párr. 40; y, auto de verificación 87-11-IS/20.
[12] CCE, sentencia, 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 135-137.
[13] CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 43.
[14] Véase también la sentencia 142-22-IS/23, 23 de agosto de 2023, párr 37.

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 de incumplimiento **127-21-IS.**

2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso por tardío de la medida de pago de bonificación por jubilación por parte del Ministerio de Educación y de la Dirección Distrital 01D02-Cuenca Sur.

3. **Declarar** el incumplimiento de la medida de elaborar y planificar una semana de charlas dirigidas al personal de la institución en el cantón Cuenca, sobre el debido proceso, la seguridad jurídica y la motivación de las resoluciones.

4. **Llamar** la atención a Guido Rolando Chalco Esparza, juez de la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias de Cuenca, provincia del Azuay, por no haber empleado todos los medios adecuados y pertinentes a su disposición para alcanzar la ejecución de todas las medidas dispuestas en su sentencia. Ofíciese al Consejo de la Judicatura para el registro correspondiente en la hoja de vida del juez.

5. **Llamar** la atención al Ministerio de Educación y a la Dirección Distrital 01D02-Cuenca Sur, por cumplir defectuosamente la primera medida de reparación y por incumplir con la segunda medida de reparación dispuestas en la sentencia de 26 de febrero de 2021.

6. **Ordenar** al Ministerio de Educación y a la Dirección Distrital 01D02-Cuenca Sur coordinar y realizar una capacitación obligatoria en temas sobre el debido proceso, la seguridad jurídica y la motivación de las decisiones administrativas, dirigida al personal del Ministerio de Educación y de la Dirección Distrital 01D02-Cuenca Sur inmiscuido con los trámites de jubilación. El plazo máximo de cumplimiento de esta medida es de (90) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia. Una vez fenecido el plazo, las entidades obligadas deberán informar y justificar de forma documentada en el término máximo de 15 días el cumplimiento de la medida a esta Corte Constitucional.

7. Advertir al Ministerio de Educación y a la Dirección Distrital que ante el incumplimiento de sentencias constitucionales, la Corte Constitucional está

facultada para imponer las sanciones establecidas en el artículo 86 número 4 de la Constitución.[15]

8. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[15] CRE, artículo 86.- "Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: 4. Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley".

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de marzo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS

12721IS-68678

Caso Nro. 127-21-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)

CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 141-22-IS/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

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

CASO 141-22-IS

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

SENTENCIA 141-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento al verificar que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cumplió las medidas de reparación —incluyendo el reintegro del accionante a la institución y el pago de una indemnización— ordenadas en una sentencia de segunda instancia dictada en el marco de un proceso de acción de protección.

1. Antecedentes procesales

1.1. Acción de protección 11571-2020-01140

1. El 17 de diciembre de 2020, Luis Eduardo Torres Quille presentó una acción de protección en contra del coordinador provincial y el jefe de talento humano del Seguro Social Campesino en Loja, funcionarios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ("**IESS**").[1] El proceso fue signado con el número 11571-2020-01140. El 30 de marzo de 2021, la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con sede en el cantón Loja, provincia de Loja ("**Unidad Judicial**"), emitió sentencia en la que negó la acción de protección.[2]

2. Luis Eduardo Torres Quille interpuso recurso de apelación. El 29 de diciembre de 2021, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja ("**Sala**") emitió sentencia en la que aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia de primera instancia. Además, declaró la vulneración de los derechos de Luis Eduardo Torres Quille

[1] Alegó la vulneración de sus derechos al trabajo, a la seguridad social, a la jubilación digna, a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva ya que la institución habría terminado su nombramiento provisional de forma arbitraria y sin observar los requisitos establecidos en la ley.
[2] Consideró que la institución no debía llamar a un concurso de méritos y oposición para cubrir el puesto que desempeñaba el accionante a través de un nombramiento provisional ya que la partida había sido eliminada, que no procedía la declaración de un derecho como pretendía el accionante del proceso de origen y que en el caso no se demostró la vulneración de ningún derecho constitucional.

al trabajo, a la seguridad jurídica y a la seguridad social. Como medidas de reparación, ordenó que el IESS reintegre a Luis Eduardo Torres Quille a su puesto de trabajo, que le pague una indemnización por las remuneraciones dejadas de percibir (más beneficios legales) una vez que sean cuantificadas por el tribunal distrital de contencioso administrativo competente y que difunda internamente la sentencia. Además ordenó a la Defensoría del Pueblo que vigile el cumplimiento de la sentencia e informe al respecto a la Sala.

1.2. Fase de ejecución ante la Unidad Judicial

3. Luis Eduardo Torres Quille presentó escritos solicitando a la Unidad Judicial que ordene el cumplimiento de la sentencia emitida por la Sala en las siguientes fechas: 18, 21 y 27 de enero y 2, 8 y 9 de febrero de 2022. El 11 de febrero de 2022, la Unidad Judicial ordenó al IESS, bajo prevenciones de ley, que, en el término de 3 días improrrogables, cumpla con las medidas dispuestas en la sentencia emitida por la Sala.

4. El 21 de febrero de 2022, Luis Eduardo Torres Quille presentó un escrito en el que informó a la Unidad Judicial que el IESS se negaba a cumplir lo dispuesto en la sentencia emitida por la Sala y le solicitó que envíe copias del expediente a la Fiscalía General del Estado y a la Corte Constitucional para que se pronuncie sobre el incumplimiento de la sentencia. El 21 de febrero de 2022, la Unidad Judicial delegó a la Defensoría del Pueblo la supervisión y el seguimiento del cumplimiento de la sentencia emitida por la Sala.

5. El 3 y 10 de marzo Luis Eduardo Torres Quille insistió en su requerimiento presentado en el escrito de 21 de febrero de 2022. El 17 de marzo de 2022, la Unidad Judicial negó el pedido de enviar copias del proceso a la Fiscalía General del Estado. El 18 de marzo de 2022, Luis Eduardo Torres Quille solicitó a la Unidad Judicial que imponga una multa compulsiva y progresiva a la entidad accionada por el incumplimiento de la sentencia.

6. El 7 de abril de 2022, el IESS presentó un escrito en el que afirmó que se encontraba realizando las gestiones administrativas y legales necesarias para el cumplimiento de la sentencia. Además, presentó documentos para sustentar las gestiones internas realizadas hasta esa fecha.

7. El 12 de abril de 2022, Luis Eduardo Torres Quille presentó un escrito en el que informó a la Unidad Judicial que no había sido reintegrado y solicitó la imposición de una multa compulsiva y el envío del expediente a la Corte Constitucional. El 12 de abril de 2022, el IESS presentó un escrito en el que afirmó que se encontraba realizando las gestiones

administrativas legales y necesarias para el cumplimiento de la sentencia. Nuevamente, presentó documentos para justificar las gestiones internas realizadas hasta esa fecha.

8. El 13 de abril de 2022, la Unidad Judicial dispuso al IESS, bajo prevenciones de ley, que, en el término de 8 días, cumpla la sentencia emitida por la Sala. El 4 y 12 de mayo de 2022, Luis Eduardo Torres Quille presentó escritos en los que informó a la Unidad Judicial que no había sido reintegrado y solicitó la imposición de una multa compulsiva y el envío del expediente a la Corte Constitucional.

9. El 13 de mayo de 2022, la Unidad Judicial dispuso al IESS que, en el término de 72 horas, informe sobre el cumplimiento de la sentencia y, de ser el caso, indique los nombres de los funcionarios públicos que no han acatado lo dispuesto en la sentencia. El 16 de mayo de 2022, el IESS presentó un escrito en el que informó a la Unidad Judicial acerca de las acciones que se estaban llevando a cabo para restituir a Luis Eduardo Torres Quille a su puesto de trabajo.

10. El 19 de mayo de 2022, Luis Eduardo Torres Quille presentó un escrito en el que indicó que no había sido reintegrado a su puesto de trabajo en el IESS y solicitó a la Unidad Judicial que envíe el proceso a la Corte Constitucional para que se pronuncie sobre el posible incumplimiento. El 20 de mayo de 2022, la Unidad Judicial otorgó al IESS el término de 15 días para que cumpla las medidas dispuestas por la Sala en la sentencia de 29 de diciembre de 2021.

11. El 21 de junio de 2022, Luis Eduardo Torres Quille ("**accionante**") presentó un escrito en el que nuevamente indicó que no había sido reintegrado a su puesto de trabajo en el IESS y solicitó a la Unidad Judicial que envíe el proceso a la Corte Constitucional para que se pronuncie sobre el posible incumplimiento. El 22 de junio de 2022, la Unidad Judicial emitió un auto en el que consta su informe acerca de las acciones tomadas en la fase de la ejecución y la remisión del proceso a la Corte Constitucional para que se pronuncie a través de una acción de incumplimiento.

12. El 27 de julio de 2022, el accionante presentó un escrito informando acerca de su restitución a su cargo en el IESS. El 28 de julio de 2022, la Unidad judicial emitió un auto en el que constató que el accionante había sido restituido a su cargo a través de la acción de personal SDNGTH-2022-0068-RE. El 17 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial emitió un auto en el que verificó "el cumplimiento íntegro de la sentencia" por parte del IESS.

1.3. Proceso de cuantificación de la indemnización ante el TCAT

13. El proceso de cuantificación de la indemnización ordenada por la Sala en la sentencia de 29 de diciembre de 2021 inició el 1 de febrero de 2022. El proceso fue signado con el número 11804-2022-00038 y fue sustanciado por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja ("**TCAT**").

14. El 26 de mayo de 2022, el TCAT emitió un auto de mandamiento de pago parcial, debido a que el accionante todavía no había sido restituido a su cargo, en el que ordenó al IESS el pago de US$ 11.209,72 al accionante, más los valores determinados en el peritaje por concepto de aportaciones al IESS, en el término de 15 días. El 29 de junio de 2022, el TCAT emitió un auto en el que constató el cumplimiento del pago parcial ordenado.

15. El 29 de julio de 2022, el accionante presentó un escrito en el que informó al TCAT que ya había sido reintegrado a su puesto de trabajo en el IESS. El 7 de septiembre de 2022, el TCAT emitió un auto de mandamiento de pago complementario en el que ordenó al IESS el pago de US$ 2.930,68 al accionante, más los valores determinados en el peritaje por concepto de aportaciones al IESS, en el término de 15 días. El 2 de noviembre de 2022, el IESS informó al TCAT que había cumplido con lo dispuesto. El 8 de noviembre de 2022, el accionante presentó un escrito en el que informó al TCAT que había recibido la totalidad de la indemnización ordenada.

16. El 15 de noviembre de 2022, el TCAT emitió un auto en el que constató que el IESS había pagado la totalidad de la indemnización ordenada y dispuso notificar aquello a la Unidad Judicial. Finalmente, el 28 de noviembre de 2022, el TCAT emitió un auto en el que archivó el proceso.

1.4. Procedimiento ante la Corte Constitucional

17. Mediante auto de 21 de febrero de 2024, de acuerdo con el orden cronológico para la sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y otorgó a las partes procesales el término de 5 días para que se pronuncien sobre el presunto incumplimiento. El 1 de marzo de 2024, el IESS presentó el informe requerido. Las demás partes procesales, a pesar de haber sido notificadas, no remitieron información sobre el cumplimiento de la sentencia.

2. Competencia

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

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

19. En el presente caso se discute el posible incumplimiento de las medidas de reparación ordenadas en la sentencia emitida por la Sala el 29 de diciembre de 2021:

> […] Reintegrar al accionante a su cargo en los términos que constan en la acción de personal No. DNGTH2017-02439 del 01/02/2017 de fs. 57, por la que se extiende nombramiento provisional al accionante, que lleva explícita la modalidad de contratación, esto es conforme al art. 18 literal c) del reglamento a LOSEP; hasta que se declare ganador del concurso de méritos y oposición en el referido cargo; o bien se verifiquen las circunstancias que se explican en el literal p) del numeral 31 de esta sentencia;
>
> Se ordena el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el accionante más beneficios legales desde el momento de la proposición de la acción de protección hasta el momento de su reintegro; salvo que en dicho periodo el accionante haya prestado servicios en otra entidad pública, en cuyo caso no procede el doble pago de remuneraciones con cargo a recursos públicos, en relación al art. 12 de la LOSEP; y, sentencia 109-11-IS de la Corte Constitucional; situación que debe ser verificada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente al momento de efectuar la liquidación que corresponde conforme al art. 19 de la LOGJCC, en concordancia con lo que establece la Corte Constitucional en las sentencias Nro. 00413-SAN-CC y 0116-SIS-CC […]

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Accionante

20. El accionante señala que el IESS no habría cumplido las medidas de reparación ordenadas en la sentencia emitida por la Sala. De acuerdo con el accionante, el IESS no lo habría reintegrado a la institución ni indemnizado por las remuneraciones dejadas de percibir. No obstante, mediante escrito del 27 de julio de 2022, informó a la Unidad Judicial que se le restituyó a su puesto de trabajo. De igual manera, el 8 de noviembre de 2022 informó al TCAT que recibió la totalidad de la indemnización ordenada.

4.2. Unidad Judicial

21. En su informe de 22 de junio de 2022, la Unidad Judicial realiza un recuento de los hechos que tuvieron lugar tanto en la sustanciación de la acción de protección de origen como en su fase de ejecución. Indica que, ante el pedido del accionante de que el incumplimiento de la sentencia emitida por la Sala sea puesto en conocimiento de la Corte Constitucional y luego de haber realizado múltiples insistencias al IESS, es necesario que la Corte Constitucional se pronuncie acerca del incumplimiento alegado.

4.3. IESS

22. En su escrito de 1 de marzo de 2024, el IESS indicó que, mediante acción de personal SDNGTH-2022-0068-RE de 20 de julio de 2022, reintegró al accionante "con el cargo de Oficinista de la Coordinación Provincial del Seguro Social Campesino Loja bajo Nombramiento Provisional". Además, informó que había realizado el pago correspondiente a la indemnización económica al accionante por concepto de las remuneraciones dejadas de percibir, más beneficios legales, conforme la cuantificación realizada por el TCAT.

5. Cuestión previa

23. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar una sentencia constitucional, se deben cumplir con los requisitos de procedibilidad previstos en la LOGJCC.[3] Por ello, como cuestión previa, se verificará si en este caso se han cumplido tales requisitos.

24. Este Organismo ha determinado que, para conocer una acción de incumplimiento presentada por el juez ejecutor de la causa, se deben cumplir los siguientes requisitos: i) La persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez o jueza ejecutora, previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional; es decir, no puede requerir la remisión del expediente a la Corte de forma inmediata. (ii) Que la autoridad judicial haya remitido el informe en el que argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el COFJ, la ejecución de

[3] En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que "las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC".

la sentencia ha sido imposible. (iii) Que la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.[4]

25. En este caso: i) conforme se expone en los párrafos 3-11 *supra*, el accionante presentó múltiples escritos para promover el cumplimiento de la sentencia emitida por la Sala; ii) la Unidad Judicial, en su informe de 22 de junio de 2022, expone las gestiones realizadas y argumenta que la ejecución de la sentencia emitida por la Sala le ha sido imposible; y, iii) la Unidad Judicial encargada de la ejecución no logró que la sentencia se cumpla integralmente en un periodo de aproximadamente 7 meses.[5]

26. Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos para que la Corte se pronuncie sobre una acción de incumplimiento presentada por un juez ejecutor, corresponde analizar si en el caso concreto se produjo, o no, el incumplimiento alegado.

6. Planteamiento del problema jurídico

27. Para tratar los cargos presentados por el accionante en cuanto al supuesto incumplimiento del IESS de las medidas de reparación ordenadas por la Sala en la sentencia de 29 de diciembre de 2021, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El IESS incumplió las medidas de reparación dispuestas por la Sala en la sentencia de 29 de diciembre de 2021 en cuanto no habría reintegrado al accionante a la institución ni le habría indemnizado por las remuneraciones dejadas de percibir más beneficios legales?

7. Resolución del problema jurídico

7.1. ¿El IESS incumplió las medidas de reparación dispuestas por la Sala en la sentencia de 29 de diciembre de 2021 en cuanto no habría reintegrado al accionante a la institución ni le habría indemnizado por las remuneraciones dejadas de percibir más beneficios legales?

28. En la sentencia de 29 de diciembre de 2021, la Sala dispuso al IESS que cumpla dos medidas de reparación: i) que reintegre al accionante a la institución, con un nombramiento provisional, en el mismo cargo que desempeñaba; y, ii) que indemnice al

[4] CCE, sentencia 124-21-IS/23, 2 de agosto de 2023

[5] Si bien se verifica que el IESS reincorporó al accionante después de casi 7 meses contados a partir de la emisión de la sentencia de la Sala, esta Corte toma en cuenta que en el expediente constan informes del IESS en los que reporta todos los trámites administrativos y legales internos, conducentes para la reincorporación del accionante a la institución, que fueron tomados a partir de la emisión de la sentencia de la Sala de 29 de diciembre de 2021.

accionante por las remuneraciones dejadas de percibir, más beneficios legales, desde la fecha en que el accionante presentó la acción de protección hasta la fecha de su reintegro al IESS.

29. La Sala no fijó un término o plazo específico para el cumplimiento de las medidas de reparación. Sin embargo, por su formulación, queda claro que la indemnización compensaría el tiempo transcurrido entre la emisión de la sentencia y la fecha de reintegro del accionante al IESS. Así, la Sala aseguró que no se produzca perjuicio alguno para el accionante ya que el tiempo que podría tardar el IESS en reintegrar al accionante sería considerado en la cuantificación de la indemnización.

30. Acerca de la primera medida de reparación, en el expediente consta que el IESS restituyó al accionante al cargo de oficinista de la Coordinación Provincial del Seguro Social Campesino Loja, con nombramiento provisional, mediante acción de personal SDNGTH-2022-0068-RE de 20 de julio de 2022.

31. Acerca de la segunda medida de reparación, en el auto emitido por el TCAT el 15 de noviembre de 2022 consta que el IESS canceló la totalidad de la indemnización, cuantificada por el TCAT, por las remuneraciones dejadas de percibir más beneficios legales desde la fecha en que el accionante presentó la acción de protección hasta la fecha de su reintegro al IESS. El detalle de los pagos y de la aceptación del accionante consta en el mismo auto.

32. Si bien se verifica que el IESS reincorporó al accionante después de casi 7 meses contados a partir de la emisión de la sentencia de la Sala, esta Corte toma en cuenta que en el expediente constan informes del IESS en los que reporta todos los trámites administrativos y legales internos, conducentes para la reincorporación del accionante a la institución, que fueron tomados a partir de la emisión de la sentencia de la Sala de 29 de diciembre de 2021. En todo caso, el tiempo que el IESS tomó en restituir al accionante fue considerado para la cuantificación de la indemnización que, como se indicó anteriormente, al momento se encuentra cumplida en su totalidad.

33. Por lo expuesto, respondiendo al problema jurídico planteado, esta Corte verifica que el IESS cumplió todas las medidas de reparación ordenadas por la Sala en la sentencia de 29 de diciembre de 2021. Por tanto, corresponde desestimar la acción de incumplimiento sin necesidad de realizar consideraciones adicionales.

8. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **141-22-IS**.

2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso de origen y el archivo de la presente acción de incumplimiento.

3. Notifíquese, y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de marzo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

14122IS-68725

Caso Nro. 141-22-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)

CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 3-24-EE/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 4 de abril de 2024

CASO 3-24-EE

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

DICTAMEN 3-24-EE/24

Resumen: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad del decreto ejecutivo 205 de 21 de marzo de 2024, mediante el cual se reforma el horario de limitación del ejercicio de la libertad de tránsito, medida dispuesta en la declaratoria del estado de excepción realizada mediante decreto ejecutivo 110 de 8 de enero de 2024, reformada en el decreto ejecutivo 135 de 23 de enero de 2024 y renovada mediante decreto ejecutivo 193 de 7 de marzo de 2024.

1. Antecedentes

1. El 8 de enero de 2024, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 110 en el que declaró el estado de excepción bajo la causal de grave conmoción interna, por sesenta días, en todo el territorio nacional incluyendo los centros de privación de libertad. El 9 de enero de 2024, el presidente emitió el decreto ejecutivo 111, en el que invocó además la causal de conflicto armado interno. El 23 de enero de 2024, mediante decreto ejecutivo 135, el presidente reformó la medida de limitación del derecho a la libertad de tránsito, ordenada en el estado de excepción.

2. El 29 de febrero de 2024, la Corte Constitucional emitió el dictamen 1-24-EE/24 en el que declaró la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, así como de las medidas adoptadas.

3. El 7 de marzo de 2024, el presidente emitió el decreto ejecutivo 193 en el que renovó, por treinta días, el estado de excepción declarado en el decreto ejecutivo 110 y reformado en los decretos ejecutivos 111 y 135.

4. El 21 de marzo de 2024, la Corte Constitucional emitió el dictamen 2-24-EE/24 en el que declaró la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción y de las medidas adoptadas.

5. El 22 de marzo de 2024 ingresó a la Corte Constitucional el oficio T.110-SGJ-24-0134 de 21 de marzo de 2024 suscrito por Daniel Noboa Azín, presidente de la República, al que adjuntó copia certificada del decreto ejecutivo 205 de 21 de marzo de 2024, referente a **la reforma de la medida de limitación de libertad de tránsito**, dispuesta en el estado de excepción realizado mediante decreto ejecutivo 110 y reformado en los decretos ejecutivos 111 y 135.

6. El 22 de marzo de 2024, se realizó el sorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 3 de abril de 2024.

7. El 4 de abril de 2024, la secretaria general jurídica de la Presidencia de la República remitió la constancia de las notificaciones al presidente de la Asamblea Nacional, al presidente de la Corte Constitucional, a la coordinadora representante de la Organización de las Naciones Unidas en el Ecuador y a la directora representante de la Organización de Estados Americanos en Ecuador.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para realizar el control de constitucionalidad del decreto ejecutivo 205 que reformó la medida de limitación de libertad de tránsito en el marco del estado de excepción vigente, de conformidad con los artículos 166 y 436 número 8 de la Constitución, en concordancia con la letra c) del número 3 del artículo 75 y los artículos 119 a 125 de la LOGJCC.

3. Control de constitucionalidad de la medida

9. En los dictámenes 1-24-EE/24 y 2-24-EE/24, este Organismo ya declaró la constitucionalidad de la declaratoria y renovación del estado de excepción, así como de las medidas adoptadas. Ahora le corresponde a esta Corte Constitucional verificar el control formal y material de la reforma de la medida de limitación focalizada a la libertad de tránsito, dispuesta en el decreto ejecutivo 205 de 21 de marzo de 2024.

3.1. Control formal de la medida

10. De conformidad con el artículo 122 de la LOGJCC, la Corte debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan, al menos, con lo siguiente: (i) que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las

formalidades que establece el sistema jurídico; y, (ii) que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.[1]

11. Respecto del primer requisito, se observa que la medida dispuesta en la declaratoria de estado de excepción ha sido reformada mediante el **decreto ejecutivo 205** de 21 de marzo de 2024, por lo que, se cumple con el requisito de forma previsto en el artículo 122.1 de la LOGJCC.

12. Sobre el segundo requisito, se evidencia que la medida reformada en el decreto es la **limitación semaforizada del derecho a la libertad de tránsito** por cantones. Esta medida, referente a la limitación del derecho a la libertad de tránsito, se encuentra autorizada en el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, como competencia del presidente de la República en el contexto del estado de excepción. Además, este Organismo evidencia que la medida ordenada por el presidente fue dispuesta dentro de la vigencia del estado de excepción que rige en el país y que fue renovado el 7 de marzo de 2024, cuyo **límite espacial y temporal** ya fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, en los dictámenes 1-24-EE/24 y 2-24-EE/24.[2] Por ende, se cumple con el requisito de forma contemplado en el artículo 122.2 de la LOGJCC.

13. Por lo expuesto, la medida que se encuentra reformada en el decreto ejecutivo cumple con las formalidades requeridas por el artículo 122 de la LOGJCC.

3.2. Control material de la medida

14. La Corte ha señalado que le corresponde verificar la constitucionalidad material de las medidas adoptadas en la renovación de un estado de excepción, salvo que no se hayan dispuesto nuevas medidas y que tampoco hayan variado las circunstancias fácticas de origen; ya que, no existirían razones por las que el control material al decreto de origen deba ser distinto al que corresponde aplicar en el decreto de renovación.[3] También cabría que este Organismo realice este control cuando el presidente modifique el contenido de alguna medida ya adoptada en el marco de un estado de excepción.

15. Al respecto, en los dictámenes 1-24-EE/24 y 2-24-EE/24,[4] la Corte Constitucional ya se pronunció sobre la constitucionalidad material de todas las medidas dispuestas en la

[1] LOGJCC, artículo 122.
[2] El dictamen 2-24-EE/24 ratificó lo analizado por el dictamen 1-24-EE/24.
[3] CCE, dictamen 1-22-EE/22, 25 de febrero de 2022, párr. 47.
[4] El dictamen 2-24-EE/24 ratificó lo analizado por el dictamen 1-24-EE/24, en este punto, declarar la constitucionalidad de todas las medidas.

renovación del estado de excepción, entre ellas, la medida que limitaba la libertad de tránsito. En específico, este Organismo concluyó que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción cumplen los requisitos materiales establecidos en el artículo 123 de la LOGJCC.

16. En tal sentido, este Organismo constata que el decreto ejecutivo 205 de 21 de marzo de 2024, objeto del presente dictamen, corresponde a la reforma de la medida de **limitación focalizada a la libertad de tránsito,** dispuesta en la declaratoria del estado de excepción renovado. De tal manera, sobre la base de lo establecido en los dictámenes 1-24-EE/24 y 2-24-EE/24, compete a este Organismo verificar que la reforma a esta medida cumpla con los requisitos materiales dispuestos en el artículo 123 de la LOGJCC:

> 1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.

17. Para este objetivo, la Corte observa que la reforma de la medida de "restricción"[limitación][5] focalizada a la libertad de tránsito señala lo siguiente:

> Artículo 7.- Se [limita] la libertad de tránsito, todos los días, desde las 01h00, hasta las 05h00 en los siguientes cantones, categorizados como "ALTO": […]
>
> Los siguientes cantones categorizados como "MEDIO", tendrán una [limitación] de la libertad de tránsito, todos los días, desde las 02h00 a 05h00: […]
>
> Para los siguientes cantones categorizados como "BAJO", se elimina la [limitación] de la libertad de tránsito: […]
>
> Las personas que circulen durante el horario temporal de [limitación], serán puestas a órdenes de la autoridad judicial competente.
>
> Se exceptúan de la limitación de tránsito, los siguientes: […]

[5] Este Organismo evidencia que el presidente, en el artículo 1 del decreto 205 que reformó el artículo 7 del Decreto Ejecutivo No. 110, reformado por el Decreto Ejecutivo No. 135, utilizó el término "restringe". Sin embargo, conforme se indicó en el dictamen 2-21-EE/21 durante un estado de excepción la Constitución, en su artículo 165, únicamente faculta al presidente a "suspender o limitar derechos". Por lo tanto, en el presente dictamen esta Corte utilizará el término limita o limitación.

> Las personas que se encuentren inmersas en estas excepciones deberán acreditarlo documentadamente. La Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y/o los agentes de control de tránsito están facultados para exigir la documentación que acredite encontrarse en una actividad exceptuada a toda persona que circule en el horario de toque de queda.
>
> El Ministerio de Gobierno, en el ámbito de sus competencias, en coordinación con las instituciones pertinente, podrá autorizar la realización de actividades tales como eventos públicos, actividades turísticas y similares en lugares donde no exista riesgo de violencia, previa evaluación de la misma.
>
> Los ministerios de Trabajo, Educación y la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, en el ámbito de sus competencias, podrán disponer medidas telemáticas para el desarrollo de las actividades laborales y académicas a nivel nacional, o evaluar si se mantienen o retornar a las actividades presenciales, según el ámbito de sus competencias.[6]

18. En este contexto, la Corte Constitucional realizará un examen de proporcionalidad, con la finalidad de determinar si la reforma de la medida de limitación focalizada a la libertad de tránsito ordenada en el decreto ejecutivo 205 es compatible con la Constitución. Esto, en consideración que el decreto en cuestión modifica los horarios en los cantones catalogados como "ALTO". Para ello, este Organismo verificará: (i) si existe un fin constitucionalmente protegido, (ii) si la medida es idónea para el fin constitucional, (iii) si es necesaria y (iv) si es estrictamente proporcional.[7] De tal forma:

18.1. Fin constitucionalmente válido.- La reforma de la medida de limitación focalizada a la libertad de tránsito tiene como fin precautelar la paz , el orden público, la seguridad y la integridad personal reconocidos en la Constitución (arts. 3.8, 66.3 y 393).[8] Además, esta medida tiene tres objetivos: mayor control policial, prevención de delitos y la protección de la población vulnerable, "que son los más propensos a ser víctimas colaterales de delitos durante la noche".[9] Por lo tanto, la medida busca un fin constitucionalmente válido.

---

[6] Los cantones categorizados como **alto** son los siguientes: La Troncal, Arenillas, Huaquillas, Machala, Pasaje, Santa Rosa, Esmeraldas, Quinindé, San Lorenzo, Durán, Guayaquil, Balao, Balzar, Daule, El Triunfo, Empalme, Milagro, Naranjal, Naranjito, Playas, San Jacinto de Yaguachi, Babahoyo, Buena Fe, Pueblo Viejo, Quevedo, Valencia, Ventanas, Vinces Manta, Montecristi, Pedernales, Portoviejo, Quito, La Libertad, Salinas, Santa Elena, Santo Domingo, Lago Agrio. Por otra parte, los cantones categorizados como **medio** son: Camilo Ponce Enríquez, Cuenca, Azogues, Tulcán, Riobamba, El Guabo, Atacames, Samborondón, Colimes, Lomas de Sargentillo, Nobol, Pedro Carbo, Simón Bolivar, Baba, Mochache, Urdaneta, El Carmen, Sucre, Morona, Tena, La Joya de los Sachas, Cayambe, La Concordia. Dado que el decreto elimina la limitación a los cantones categorizados como **bajo** este Organismo no los enunciará.

[7] CCE, dictamen, 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 67.

[8] CCE, dictamen, 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 183.

[9] Expediente constitucional 3-24-EE, foja 21.

18.2. Idoneidad.- La reforma de la medida de limitación a la libertad de tránsito se estructura mediante cantones "semaforizados" que responden a distintos rangos horarios de aplicación. En tal sentido, la reforma presenta una modificación en el rango horario de los cantones categorizados como ALTO, con una limitación de movilidad de 01h00 a 05h00; de MEDIO, con una limitación de movilidad de 02h00 a 05h00; mientras que, para los cantones de categoría BAJA, no se establece ninguna limitación de movilidad.[10] De acuerdo al ejecutivo, esta medida "ha logrado reducir las actividades de los grupos de delincuencia organizada; lo cual motiva a continuar con la aplicación […] de las medidas de [limitación], y modularlas en beneficio de los intereses nacionales".[11] Por lo que esta medida es apta para alcanzar el fin constitucionalmente válido. Por lo tanto, la medida es idónea.

18.3. Necesidad.- La reforma de la medida de limitación a la libertad de tránsito es una disposición estratégica para prevenir delitos y proteger a la población "conforme a la variación de la criminalidad y violencia en los distritos priorizados",[12] en las circunstancias extraordinarias que motivan el estado de excepción renovado. En ese sentido, la medida semaforizada por cantones busca alcanzar los objetivos constitucionalmente válidos mediante la limitación a la movilidad en un rango horario específico durante las noches, que no impide el desarrollo normal de la vida de los ciudadanos, así como el ejercicio de sus derechos constitucionales.[13] De tal manera, la medida reformada es la menos gravosa y restrictiva a la libertad de tránsito en las circunstancias extraordinarias del estado de excepción. Por lo que, la medida es necesaria.

18.4. Proporcionalidad.- La reforma de la medida de limitación a la libertad de tránsito establece rangos horarios y focalización por niveles de peligrosidad, que obedecen a informes técnicos de la Policía Nacional.[14] En este sentido, al ser una medida justificada y que es necesaria para alcanzar el fin constitucionalmente válido, la limitación al derecho de libertad de tránsito se ve compensada con los beneficios perseguidos: la protección de la paz, el orden público, la seguridad y la integridad personal. Además, la medida comprende excepciones a la limitación de movilidad para los servicios de salud, de seguridad y fuerza pública, de emergencia vial,

[10] Expediente constitucional 3-24-EE, fojas 20 a 24.
[11] Expediente constitucional 3-24-EE, fojas 21. En similar sentido se pronunció este Organismo en los dictámenes 1-24-EE/24 y 2-24-EE/24 indicando que la medida "contribuye a reducir el movimiento y las actividades a altas horas de la noche y la madrugada, de conformidad con el nivel de riesgo y peligrosidad de cada cantón".
[12] Expediente constitucional 3-24-EE, foja 6v.
[13] CCE, dictamen, 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 183.
[14] Expediente constitucional 3-24-EE, fojas 17 a 22.

servidores públicos, de servicios de transporte y logística, de la cadena productiva y medios de comunicación y de sectores estratégicos.[15] Así, el toque de queda nocturno por cantones, en un rango horario específico es una medida ajustada a garantizar la seguridad, la integridad personal y el orden público. Por lo que, la medida es proporcional, siempre que se respeten los objetivos constitucionalmente establecidos y se protejan los derechos de la ciudadanía.

19. Por las consideraciones expuestas, este Organismo concluye que la reforma de la medida que limita la libertad de tránsito es proporcional y compatible con la Constitución. En consecuencia, el decreto ejecutivo 205 de 21 de marzo de 2024 es constitucional.

20. Finalmente, esta Corte advierte a las autoridades encargadas de aplicar la medida de limitación focalizada de la libertad de tránsito, que deben hacerlo en el marco de respeto a los derechos y garantías de la población establecidas en el texto constitucional.[16] Además, se recuerda que todas las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción (art. 166 CRE).

4. Decisión

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

1. Declarar la constitucionalidad de la reforma a la medida de limitación focalizada de libertad de tránsito en el marco del estado de excepción vigente, ordenada en el decreto ejecutivo 205 de 21 de marzo de 2024.

2. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[15] Expediente constitucional 3-24-EE, fojas 14 y 15.
[16] CCE, dictamen, 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 47.

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, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 4 de abril de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

324EE-690f7

Caso Nro. 3-24-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día viernes cinco de abril 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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 2297-19-EP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

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

CASO 2297-19-EP

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

SENTENCIA 2297-19-EP/24

Resumen: La Corte analiza una sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, que estableció la existencia de cosa juzgada material, e inadmitió en sentencia la demanda presentada, impidiendo al hoy accionante tener una respuesta de fondo sobre sus pretensiones. Este Organismo advierte que los jueces, cuando conocen garantías jurisdiccionales, previo a inadmitir una demanda debido a la existencia de cosa juzgada, deben efectuar un análisis minucioso y motivado de cada uno de sus elementos previo a su declaración, pues lo contrario impide el acceso a la justicia, vulnerando el derecho a la tutela judicial efectiva.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes de la acción de protección 01333-2018-04266

1. El 3 de julio de 2018, Manuel Isaac Tapia Ludeña[1] planteó una acción de protección en contra de la directora[2] provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social **("IESS"),** alegando que la resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP-M05569 de fecha 29 de diciembre de 2017, emitida por el Comité de Valuación de Incapacidades y Responsabilidad Patronal del IESS **("Comité del IESS")**[3] determinó que tendría una incapacidad calificada únicamente como "permanente parcial", vulnerando sus derechos constitucionales.

[1] El 14 de junio de 2014, aproximadamente a las 17:30, Manuel Isaac Tapia Ludeña se encontraba realizando sus labores como ayudante de perforación en la compañía Hidalgo e Hidalgo S.A. cuando sufrió un accidente laboral debido a que explotó el sistema de gas comprimido adaptado en la canastilla de perforación, lo que ocasionó múltiples fracturas (tibia, peroné y quinto metatarsiano con síndrome compartimental) en su pierna derecha.
[2] A la fecha de la presentación de la acción de protección 01333-2018-04266 el cargo de directora provincial del IESS de Azuay lo desempeñaba Viviana Alexandra Bueno Sánchez.
[3] El Comité del IESS estuvo integrado por la doctora Gabriela Mena Miño (presidenta), la doctora Andrea Levitón Urresta (vocal médico), doctora Miriam Machado Díaz (vocal médico) ingeniera Irene Navas Moscoso (vocal técnico) e ingeniero Hugo Castillo Pérez (vocal técnico).

2. En su demanda, el señor Tapia Ludeña alegó que la resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP-M05569 vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad social, concretamente a la jubilación, a la salud,[4] a la seguridad jurídica, al debido proceso y al trabajo.

3. Mediante sentencia de 10 de julio de 2018, la Unidad Judicial Civil de Cuenca aceptó la acción de protección y declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Así también, dispuso lo siguiente:

> La nulidad del acto administrativo […] siendo que la autoridad competente del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social disponga a la Comisión Valuadora respectiva proceda a la valoración íntegra y técnica de todos los exámenes realizados a Manuel Isaac Tapia Ludeña y en base el mismo, se proceda a resolver conforme a derecho.

1.2.Antecedentes de la acción de protección 01283-2019-00190

4. El 11 de enero de 2019, Manuel Isaac Tapia Ludeña presentó una acción de protección en contra de la resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP (1) – M1160[5] de fecha de 23 de agosto de 2018, emitida por el Comité del IESS,[6] en la cual se resolvió calificar su incapacidad únicamente como "permanente parcial".

5. En su demanda, el señor Tapia Ludeña alegó la vulneración de los siguientes derechos constitucionales: a la seguridad social concretamente a la jubilación, a la seguridad jurídica[7] y a la salud.

---

[4] Manuel Isaac Tapia Ludeña señaló, en su demanda, que producto del accidente laboral su derecho a la salud habría sido vulnerado, ya que "[a] más del quebrantamiento en [su] salud física, también se ha afectado [su] salud mental pues [fue] diagnosticado con estrés grave y trastorno de adaptación"

[5] En cumplimiento a lo ordenado en sentencia de 10 de julio de 2018 emitida por la Unidad Judicial Civil de Cuenca, el Comité del IESS, con fecha 23 de agosto de 2018, emitió una nueva resolución signada con número 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP (1) – M1160, en cuya parte resolutoria se concluyó: "[q]ue el accidente de trabajo de 14 de agosto de 2014 al afiliado Tapia Ludeña Manuel Isaac, ha generado secuela funcional con el diagnóstico de: Pseudoartrosis de tibia más Neuropatía postraumática severa de nervios ciáticos [sic] poplíteos externo y derechos. Que corresponde al 56% de Incapacidad parcial, de conformidad con el artículo 28 de la Resolución C.D. 513 […]".

[6] A la fecha de la presentación de la acción de protección el cargo de director provincial del IESS en Azuay era ostentado por el doctor Jorge Federico Fernández. Por otro lado, el Comité del IESS se conformó por el doctor Juan Pablo Piedra González (presidente) la doctora Andrea Levitón Urresta (vocal médico), doctor Jonathan Rivera Arreaza (vocal médico subrogante) ingeniera Irene Navas Moscoso (vocal técnico) e ingeniero Hugo Castillo Pérez (vocal técnico).

[7] Sobre la carga argumentativa acerca de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, Manuel Isaac Tapia Ludeña afirmó que el "porcentaje de disminución laboral que en [su] caso el CVIRP determinó es apenas el 56%, que resulta – según indican en la resolución – de la suma de los porcentajes asignados a las secuelas Pseudoartrosis de tibia derecha 20%, Neuropatía postraumática severa de nervioso Ciáticos poplíteos interno y externo derecho, 36% concierne al 56% de incapacidad permanente parcial, sin sumar el numeral 329 del

6. Mediante sentencia de 29 de enero de 2019, la Unidad Judicial Penal de Cuenca **("Unidad Judicial")** resolvió aceptar la demanda presentada y declaró que se vulneraron sus derechos constitucionales.[8] En consecuencia, dispuso que se deje sin efecto la resolución emitida por el Comité del IESS y la siguiente medida reparación:

> Que la Comisión Valuadora de Incapacidades y Responsabilidad Patronal dentro de los próximos treinta días emita una nueva Resolución y declare que la incapacidad de [sic] señor Tapia Ludeña Manuel Isaac es una incapacidad total permanente y no como había sido catalogada, lo que traerá como consecuencia todos los beneficios sociales que la institución debe brindar al accionante, restableciéndose en esta forma el derecho vulnerado.

7. Inconforme con esta decisión, el IESS interpuso recurso de apelación. En sentencia de mayoría de 5 de junio de 2019, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay **("Corte Provincial")** resolvió aceptar el recurso interpuesto y revocar la sentencia subida en grado. En su lugar, se declaró sin lugar la acción de protección propuesta, considerando en lo principal que:

> Es evidente que en los términos de la propia demanda y de la revisión del proceso se justifica la existencia de dos acciones de protección presentadas por la misma persona Manuel Isaac Tapia Ludeña, la una signada con el Nro. 01333-2018-04266, que concluyó con la sentencia de 10 de junio de 2018; y la otra signada con el Nro.01283-2019-00190; en las dos acciones constitucionales el legitimado activo es Manuel Isaac Tapia Ludeña y el legitimado pasivo es el IESS, siendo la pretensión la misma: Declare la violación de sus derechos constitucionales a la seguridad social, a la salud y a la seguridad jurídica. […] Incluso el propio accionante reclama sobre la seguridad jurídica, sin reparar que ya existe una sentencia ejecutoriada, por cuanto la decisión del juzgador en la causa signada con el Nro.01333-2018-04266, se encuentra ejecutoriada, es decir es una decisión en firme, pasando por autoridad de cosa juzgada [énfasis eliminado del original].

1.3. Acción Extraordinaria de protección presentada por Manuel Isaac Tapia Ludeña

---

Capítulo XXVII de la Columna Vertebral, Secuelas de Traumatismos con lesión medular […] e incluso en [su] caso se sumaría los factores de vulnerabilidad expuestos en el art. 31 de la misma resolución (CD.513) por [su] escaso grado de formación e instrucción.

[8] La jueza de la Unidad Judicial frente a la alegación del IESS de que existió otro acto administrativo que fue analizado en otra acción constitucional que se sustanció en la Unidad Judicial Civil y que tiene relación con la misma situación con el señor Tapia Ludeña, manifestó lo siguiente: "frente a esta afirmación la suscrita consultó a la entidad accionada si se trataba del mismo acto administrativo y contestó en forma clara y honesta que no es el mismo acto administrativo, sino que es otro distinto, este acto administrativo materia de acción constitucional corresponde al acto que se emitió luego de la resolución del juez constitucional anulando el anterior".

8. El 8 de julio de 2019, Manuel Isaac Tapia Ludeña **("accionante")** presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de mayoría que aceptó el recurso de apelación de 5 de junio de 2019, emitida por la Corte Provincial **("sentencia impugnada")** dentro del caso 01283-2019-00190.

9. Una vez efectuado el sorteo por el pleno del Organismo, le correspondió la sustanciación a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

10. Mediante auto de fecha 5 de septiembre de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de este Organismo, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, admitió a trámite la causa 2297-19-EP.

11. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante providencia de 6 de octubre de 2023, en la que ordenó a la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Azuay presentar su informe de descargo.

12. El 17 de octubre de 2023, Juan Luis Pacheco Barros y Edgar Nestorio Morocho Illescas en calidad de jueces sustanciadores de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Azuay, presentaron el informe de descargo sobre la causa 01283-2019-00190.

2. Competencia de la Corte Constitucional

13. 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 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (**"CRE"**) y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional **("LOGJCC")** en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Acto jurisdiccional impugnado

14. Consta en el apartado cuarto del libelo de la demanda, como objeto de la presente causa, la sentencia de mayoría dictada y notificada el 5 de junio de 2019 por Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Azuay.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos del accionante

15. El accionante alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al derecho al debido proceso en la garantía de motivación; y, solicita que: (i) se declare la vulneración de los derechos invocados, (ii) se acepte su acción extraordinaria de protección, (iii) se deje sin efecto la sentencia de segunda instancia de voto de mayoría de 5 de junio de 2019, (iv) se deje en firme la sentencia de primera instancia de 29 de enero de 2019 y (v) se dispongan las demás medidas que la Corte estime oportunas y pertinentes para la reparación integral de los derechos del accionante.

16. El accionante alegó la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su argumento resaltó "la importancia de que los jueces, al resolver los procesos sometidos a su conocimiento, apliquen e interpreten de manera adecuada y concordantemente con la seguridad jurídica y el debido proceso, las normas que regulan el ejercicio del derecho de acción que asiste a las personas para procurar la tutela de sus derechos cuando estos han sido conculcados".

17. Sobre el análisis que expusieron los jueces accionados acerca del derecho al debido proceso en la garantía del *non bis in ídem*, el accionante argumentó que "tal como lo concibe la Corte Constitucional ecuatoriana, el hecho de que se produzcan los efectos de la cosa juzgada en su dimensión formal, no constituye requisito suficiente ni determinante para la aplicación del principio, pues según lo indica el órgano jurisdiccional", habría que adicionar el criterio sentado por la Corte Constitucional en el sentido de que la existencia de una identidad objetiva o subjetiva entre dos procesos judiciales no constituye un factor concluyente en aras de justificar la violación del principio *non bis in ídem*.

18. Continuando con el razonamiento, manifestó que "según se desprende de […] la decisión de inadmitir la demanda de acción de protección interpuesta, acogiendo el recurso de apelación y por tanto revocando la sentencia venida en grado sería una supuesta cosa juzgada que impedía al accionante plantear un segundo proceso de acción constitucional de protección en tutela de sus derechos". Alegó que ninguno de los elementos para la existencia de cosa juzgada es abordado de manera detallada en el fallo, perdiendo de vista que, precisamente en el primer proceso constitucional se dictó una sentencia que no se pronuncia sobre aspectos de fondo vinculado a las violaciones de derechos que se denuncian.

19. En el mismo sentido, argumentó que la sentencia impugnada se pronunció únicamente sobre la violación del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, sin que conste razonamiento o decisión alguna sobre la violación alegada de los derechos a la seguridad social, a la salud y a la seguridad jurídica, enfatizando además que el acto sobre el cual se pronunció la Unidad Judicial recayó sobre una resolución diferente. Por otro lado, alegó que en el proceso 01283-2019-00190 se habría impugnado un acto distinto a la resolución que dio origen a la acción de protección, cuya sentencia de segunda instancia es objeto de la presente acción extraordinaria de protección, "por lo que [dicha resolución] constituye un acto administrativo distinto, que produce efectos jurídicos autónomos y que por tanto era perfectamente impugnable de manera independiente en la vía constitucional".

20. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el accionante afirmó que la sentencia impugnada "concluye de manera apresurada que existe una presunta transgresión al principio de non bis in ídem […] todo ello por considerar que existe una suerte de cosa juzgada que, según se dejó expuesto, es inverosímil y cuya existencia no podía afirmarse si no se constataba de manera clara y sustentada la presencia de cosa juzgada material".

21. El accionante concluyó argumentando que "las razones previamente expresadas dan clara cuenta de la forma en que el fallo de mayoría inobserva el ordenamiento jurídico al apartarse sin ningún sustento razonable de los criterios y lineamientos emitidos por la Corte Constitucional", vulnerando de esta manera el derecho a la seguridad jurídica.

4.2 Posición de la parte accionada

22. En su informe, los jueces de la Corte Provincial hicieron un recuento de los antecedentes procesales del caso y señalaron que la sentencia impugnada se "encuentra debidamente motivada ya que se ha aplicado la normativa constitucional pertinente al hecho controvertido al igual que las normas con las que se había fundamentado la sentencia son claras, concretas en lo que resuelve y debidamente fundamentadas en derecho".

5. Análisis del caso

5.1 Determinación de problemas jurídicos

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

acusaciones que esta dirige al respectivo acto procesal por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.[9]

24. De las alegaciones efectuadas por el accionante, este ha afirmado la vulneración de varios derechos, a saber, (i) a la tutela judicial efectiva, (ii) a la seguridad jurídica, y, (iii) al derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

25. De acuerdo con las alegaciones del accionante reproducidas *ut supra*, la Corte observa que el accionante presenta un cargo sobre su imposibilidad de obtener un pronunciamiento de fondo. Así, afirma que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación. También presenta otro cargo respecto a que los juzgadores no analizaron si la cosa juzgada era aplicable a su proceso y la razón de por qué la presentación de una nueva demanda sería improcedente. Por tanto, se identifica que el cuestionamiento del accionante se refiere, principalmente, a un impedimento al acceso a la justicia, debido a que no habría existido cosa juzgada, ya que la resolución que motivó la presentación de la demanda dentro del caso 01283-2019-00190 constituye un acto administrativo distinto y produce efectos jurídicos autónomos, de modo que se habría aplicado una institución improcedente al caso en concreto. En este sentido, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante en su componente de acceso a la justicia, al establecer de forma arbitraria que existía cosa juzgada en el caso *in examine*, sin considerar el contenido de la resolución emitida en el proceso 01333-2018-04266?

26. Respecto a las alegaciones de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica esta Corte, en sentencia 1967-14-EP/20, señaló que la eventual constatación de que un determinado cargo carece de argumentación completa no necesariamente conlleva a su rechazo, al contrario, se debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer la violación de un derecho fundamental.[10]

27. Con respecto a los cargos que refieren a una presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica por cuanto la sentencia impugnada sería contraria a la Constitución, se observa que la demanda no especifica qué aspecto de la actuación judicial impugnada habría producido la señalada vulneración. En consecuencia, aun realizando un esfuerzo razonable, no le es posible a esta Corte formular un problema jurídico sobre la presunta vulneración del referido derecho, por lo tanto, no se lo analizará.

[9] CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11.
[10] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

5.2 Resolución del problema jurídico

> **¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante en su componente de acceso a la justicia, al establecer de forma arbitraria que existía cosa juzgada en el caso in examine, sin considerar el contenido de la resolución emitida en el proceso 01333-2018-04266?**

28. El artículo 75 de la CRE consagra el derecho a la tutela judicial efectiva de la siguiente manera "toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley".

29. La Corte Constitucional ha desarrollado el contenido de la tutela judicial efectiva y al hacerlo ha sostenido que esta se compone de tres elementos: (i) el acceso a la administración de justicia; (ii) el derecho a un debido proceso judicial; y, (iii) la ejecución de la decisión. Como parte de la tutela judicial efectiva, se reconoce a las partes el derecho a obtener una solución al conflicto, esto es una que resuelva sobre el fondo de la controversia de manera motivada.[11]

30. De forma particular, en lo que atañe al derecho al acceso a la administración de justicia, este "se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión".[12] Además, ha añadido que este derecho a la acción se lesiona cuando "existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas, burocráticas, legales, geográficas o culturales".[13] Mientras que el derecho a tener respuesta sobre el fondo se infringe cuando "no se permite que la pretensión sea conocida, por ejemplo cuando se dispone arbitrariamente el archivo de la causa".[14]

31. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en recalcar que:

> (…) **como regla general no se considera como obstáculo o impedimento al acceso cuando quien activa a la administración de justicia inobserva los presupuestos o requisitos establecidos para que proceda la acción**; cuando se trata de métodos alternativos de

[11] CCE, sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110.
[12] CCE, sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 112.
[13] CCE, sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 113.
[14] CCE, sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 115.

> solución de conflictos, tales como el arbitraje en el que las partes al suscribir el convenio arbitral aceptan sus condiciones específicas; o cuando la ley exige que los costos de ciertas pruebas corran a cargo de quien solicita, como un peritaje.[15]
>
> [Énfasis añadido]

32. En esta línea, la sentencia constitucional 224-23-JP/24 reconoció que la existencia de cosa juzgada jurisdiccional es un motivo válido para no recibir una respuesta sobre el fondo de las pretensiones planteadas; determinando que, "una vez que se ha alcanzado una sentencia definitiva, las partes litigiosas no pueden someter la misma controversia a un nuevo proceso judicial".[16] Así, sentó que "la cosa juzgada jurisdiccional podría transgredirse ante la presentación de una nueva acción que duplique la resolución de un mismo litigio ya resuelta".[17]

33. Es importante hacer notar que en la precitada sentencia constitucional, esta Corte sostuvo que razonamientos relativos a la existencia de cosa juzgada, "deber[án] ser resuelt[os] motivadamente en sentencia, en la cual se deberá verificar si la decisión que aparentemente goza del efecto de cosa juzgada atendió la controversia, es decir, si cuenta con una respuesta sobre las alegaciones y hechos presentados y un análisis de los derechos alegados como vulnerados en el marco del respeto de las garantías del debido proceso".

34. En el caso *in examine*, el accionante afirma que se le ha vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación, ya que se habría aceptado el recurso de apelación interpuesto por el IESS bajo el argumento de que existía cosa juzgada en relación con el proceso 01333-2018-04266, declarando improcedente su demanda, sin que haya un pronunciamiento de fondo de su acción de protección.

35. En esta línea, se considera oportuno dilucidar si en el presente caso era posible constatar la presencia de cosa juzgada jurisdiccional que justificase la falta de una respuesta judicial sobre el fondo de la causa 01283-2019-00190. Para ello, se verificará si la resolución dictada en el proceso 01333-2018-04266 ya había resuelto con autoridad de cosa juzgada jurisdiccional la controversia que posteriormente fue planteada en el proceso 01283-2019-00190. Bajo esta línea, resulta oportuno presentar una síntesis comparativa de las actuaciones procesales, elementos y decisiones más relevantes de las dos acciones de protección identificadas:

---

[15] CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 114.
[16] CCE, sentencia 224-23-JP/24, 31 de enero de 2024.
[17] CCE, sentencia 224-23-JP/24, 31 de enero de 2024

Tabla 1

	Proceso 01333-2018-04266 Presentada: 3 de julio de 2018	Proceso 01283-2019-00190 Presentada: 11 de enero 2019
Accionante	Manuel Isaac Tapia Ludeña	Manuel Isaac Tapia Ludeña
Accionado	IESS	IESS
Acción u omisión impugnada	La resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP-M05569 de fecha 29 de diciembre de 2017, emitida por el Comité del IESS.	La resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP (1) – M1160 de fecha de 23 de agosto de 2018, emitida por el Comité del IESS.
Decisión de Primera Instancia	Sentencia de 10 de julio de 2018, mediante la cual la Unidad Judicial Civil de Cuenca resolvió aceptar la acción de protección.	Sentencia de 29 de enero de 2019, mediante la cual la Unidad Judicial Penal de Cuenca resolvió aceptar la acción de protección.
Decisión de segunda instancia	No se interpuso recurso de apelación.	El 5 de junio de 2019, en sentencia de mayoría, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay resolvió aceptar el recurso de apelación.
Presentación de acción extraordinaria de protección		El 8 de julio de 2019, Manuel Isaac Tapia Ludeña presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia.

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

36. Establecido el cuadro comparativo entre ambas causas, para el examen sobre la existencia de cosa juzgada jurisdiccional esta Corte analizara conforme a la jurisprudencia constitucional la verificación de dos condiciones: i) la presencia de dos garantías o acciones constitucionales (del mismo tipo) y que, al menos, una de ellas contenga un pronunciamiento definitivo y ii) la acreditación de los siguientes requisitos: identidad de sujetos, identidad de hechos, identidad de motivo de persecución e identidad en la materia.[18]

37. Sobre la condición i) *supra*, se verifica que en el presente caso se cumple con el requisito de la existencia de dos acciones de protección detalladas en el cuadro comparativo elaborado por este Organismo. Además, se evidencia que en los dos procesos existen pronunciamientos definitivos según se ha hecho constar en los párrafos 3 y 7 *supra*, respectivamente.

38. Sobre la condición ii) *supra*, se procede a verificar los requisitos de identidad:

[18] CCE, sentencia 224-23-JP,31 de enero de 2024 párr. 49.

Identidad de sujeto

39. Dentro del proceso de acción de protección signado con el número 01333-2018-04266 aparece como accionante Manuel Isaac Tapia Ludeña y como entidad accionada el IESS, mientras que, en la acción de protección signada con el número 01283-2019-00190, aparece como accionante Manuel Isaac Tapia Ludeña y como entidad accionada el IESS. Con ello, se evidencia la existencia de identidad de sujeto.

Identidad de hechos

40. En el proceso 01333-2018-04266 se impugna la resolución administrativa 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP de 29 de diciembre de 2017 emitida por el Comité del IESS que estuvo integrado por la **doctora Gabriela Mena Miño (presidenta),** la doctora Andrea Levitón Urresta (vocal médico), **doctora Miriam Machado Díaz (vocal médico)** ingeniera Irene Navas Moscoso (vocal técnico) e ingeniero Hugo Castillo Pérez (vocal técnico). [Énfasis agregado]. Esta resolución administrativa fue declarada nula y dejada sin efecto mediante la sentencia de 10 de julio de 2018, dictada dentro del proceso en referencia, no fue apelada y que en consecuencia adquirió el carácter de definitiva. Por su parte, en el proceso 01283-2019-00190, el accionante impugnó la resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP (1) – M1160 de fecha de 23 de agosto de 2018, emitida por el Comité del IESS el cual estuvo conformado por el doctor **Juan Pablo Piedra González (presidente)** la doctora Andrea Levitón Urresta (vocal médico), doctor **Jonathan Rivera Arreaza (vocal médico subrogante)** ingeniera Irene Navas Moscoso (vocal técnico) e ingeniero Hugo Castillo Pérez (vocal técnico) [énfasis agregado].

41. Como se observa entre ambos procesos no hay identidad de hechos, toda vez que impugnan actos administrativos dictados en fechas diferentes. Es más, se hace notar que la resolución administrativa objeto de la primera acción de protección quedó sin efecto al ser declarada nula, quedando descartado que sea aquella el objeto de impugnación de la segunda acción de protección. De este modo, si bien ambas resoluciones administrativas versaron sobre el grado y calificación de discapacidad del accionante, ambas fueron dictadas en actos resolutivos diferentes. En el caso de resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP (1) – M1160 de fecha de 23 de agosto de 2018, se tiene que esta fue dictada conforme a otra valoración técnica, distinta a la primera (1230-01-2014-AT-00516-CVIRP de 29 de diciembre de 2017) y teniendo su propia particularidad.

42. En esta misma línea, se anota que aceptar el razonamiento de la autoridad judicial demandada, implicaría que siempre que se declare la nulidad de un acto con efectos jurídicos, el acto que se dicte en sustitución de aquel no podría ser objeto de control jurídico constitucional, sin perjuicio de que este último hubiese nuevamente violentado derechos constitucionales de las partes interesadas.

43. Con base en el análisis precedente, se descarta la existencia de identidad de hechos.

Identidad de motivo de persecución

44. Del análisis del proceso 01333-2018-04266, se tiene constancia que en esta demanda de acción de protección el accionante alegó la violación de los derechos a la seguridad social, salud, debido proceso y trabajo. Por su parte, en el proceso 01283-2019-00190, se alegaron como vulnerados la seguridad social, la salud y el trabajo. Sobre ello, es oportuno dejar constancia que, en lo que atañe a la presunta lesión del derecho a la seguridad social, no se encuentra una identidad en el motivo que expone el accionante en ambas acciones de protección. Así, en el proceso 01333-2018-04266 donde se impugnó la resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP de 29 de diciembre de 2017, el accionante manifestó los siguientes motivos e hizo referencia a los hechos que se exponen a continuación, como soporte de su demanda:

44.1 El Comité del IESS no "explic[ó] por un principio racional, de lógica y coherencia las razones para descartar y desconocer el informe emitido por el Médico Especialista en Salud Ocupacional, quien por dos ocasiones señaló que [su] caso califica[ba] como incapacidad permanente total, criterio médico que se sustentó en el diagnóstico, recomendación y pronóstico laboral de Médicos Especialistas (Traumatología y Fisiatría), quienes de forma reiterada – con el nuevo requerimiento del CVIRP- insistieron que mi pronóstico laboral es MALO- DESFAVORABLE".

44.2 El Comité del IESS habría actuado de forma arbitraria, toda vez que "en su parte resolutiva únicamente hace constar dos de [sus] enfermedades (NEUROPATIA POSTRAUMATICA DE NERVIOS CIATICOS POPLÍTEOS INTERNO Y EXTERNO Y PSEUDO ARTROSIS DE TIBIA DERECHA), pero jamás se refieren a la Osteomielitis crónica, patología que implica la infección del hueso que por carácter crónico se extiende a otros tejidos cercanos, por ello requier[e], continuamente de tratamientos médicos, que lamentablemente por su alto [sic] ya no pued[e] cubrir".

44.3 Además, agregó que "[j]amás se valoró, ya que aquello no se evidencia ni siquiera en la resolución adoptada, cuáles son [sus] posibilidades laborales reales, en consideración a [su] formación, experiencia y aptitudes, lo que claramente se explica en la carencia de análisis y valoración de mi situación ocupacional, llegado al extremo de ordenar sin ningún sentido que sea incorporado a otras actividades distintas. [Su] ocupación y aptitudes, durante mi vida laboral, ha sido como trabajador de la construcción, por ello (…) [su] labor y [su] capacidad remanente solamente podía ser consideradas con base en tal realidad, lo que claramente no ha ocurrido en el presente caso".

44.4 Finalmente, mencionó que "[e]l CVIRO tampoco consideró los factores de riesgo (químicos, físicos, biológicos, ergonómicos, psicosocial) a los que estaba expuesto en mi trabajo, por ejemplo, por el hecho de padecer de Osteomielitis crónica estoy prohibido a exponerme en ambientes contaminantes o de polvo, situación que en mí era recurrente pues mi ex empleador se dedica a actividades de construcción, por ello fui contratado como Peón, ocupación que demanda estar de pie, movilizarse con agilidad, ocupar fuerza física, utilizar las manos y los pies para el empleo de las maquinarias, actividades que además se desarrollan en permanente contacto con importantes cantidades de polvo".

45. Por otra parte, en el proceso 01283-2019-00190, los motivos y hechos que llevaron al accionante a impugnar la resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP (1) – M1160 de 23 de agosto de 2018, en lo que versa sobre su derecho a la seguridad social, fueron los siguientes:

45.1 Empieza señalando que el Comité del IESS no habría manifestado cuáles serían las actividades de su oficio habitual que sí podría ejecutar, y que permitirían concluir que su incapacidad es parcial: "[E]l Comité de Valuación de Incapacidades y Responsabilidad Patronal resolvió calificar mi accidente de trabajo con incapacidad permanente parcial, señalando que existe una capacidad funcional remanente que me permite realizar algunas tareas de mi oficio habitual, sin ni siquiera determinar cuáles son esas tareas que a criterio del CNVIRP puedo realizar para ejercer mi ocupación habitual de albañil o peón, pues ni siquiera puedo caminar sino únicamente con la ayuda de muletas para lo cual utilizo mis manos, es decir mis extremidades superiores e inferiores están limitadas y me impide realizar las tareas fundamentales de mi ocupación como albañil o peón, pues dicha actividad implica constantes movimientos de manos y pies, así como alzar peso, situación que por las secuelas de mi lamentable accidente de trabajo estoy impedido".

45.2 En esta línea, expresó que, el Comité del IESS habría afirmado que para calificar a una persona con incapacidad permanente debía esta tener un porcentaje de discapacidad del 80% sin que, a criterio del accionante, haya una norma que fije ese umbral:

> Es tan evidente la arbitrariedad con la [que] actuó el CVIRP, que entre sus consideraciones también se señala: 'Y en los términos de porcentaje para considerar Incapacidad permanente total esta debe alcanzar el 80% es decir las secuelas causadas por el siniestro laboral al afiliado…, corresponden a un 56% que no equivale el porcentaje sugerido en los informes médicos contenidos en el expediente', es decir -según este criterio- para que un afiliado siniestrado sea calificado con incapacidad permanente total, el porcentaje de disminución laboral debe alcanzar el 80% situación que no se encuentra contemplada en ninguna disposición jurídica ni legal ni reglamentaria, sino que es producto de una errada y antojadiza interpretación del CVIRP, pues dichos porcentajes se aplican para determinar el valor de la indemnización que recibirá el afiliado únicamente en los casos que subsumen en incapacidad parcial, pues el siniestrado recibe una indemnización global por la reducción anatómica o perturbación funcional, siempre que la misma no le impida realizar las tareas fundamentales (art. 28 CD 513), pues si no se cumple esta condición, la incapacidad será de otro tipo.
> […]
> Del contenido de la disposición reglamentaria transcrita, en ninguna parte se dispone 'que para considerar incapacidad permanente total esta debe alcanzar el 80%'; pues esta incapacidad procede cuando el afiliado siniestrado está inhabilitado de trabajar en todas o las fundamentales tareas de su profesión u oficio habitual (art. 33 CD 513), sin importar el porcentaje de disminución laboral sino únicamente que la reducción anatómica o perturbación funcional le impida ejercer su trabajo habitual, es decir que su condición de salud le imposibilite realizar sus actividades o laborales habituales.

45.3 Por último, asevera que en la resolución impugnada se concluye sin justificación fáctica que su osteomielitis ha sido superada:

> Por otra parte, se señala en la resolución impugnada que 'ya no existe infección ósea, la Osteomielitis ha sido superada, por tanto, este diagnóstico ya no se lo considera como secuela' hecho falso que también contradice lo expuesto por el Dr. Luis Rojas Landívar- Médico Cirujano Ortopedista de la Clínica Santa Inés que me trató por la derivación que el IESS realizó a dicha casa de salud, quien expresamente en el certificado médico de 31 de octubre señaló:
>
> > 'Que Manuel Isaac Tapia Ludeña CI 01041948049, presentó una fractura expuesta de tibia y peroné en 2014 tratada con algunas cirugías con osteomielitis crónica y una pseudoartrosis que se trató con ondas de choque focales, como secuela presenta una discapacidad funcional del tobillo y requiere realizar fisioterapia para mejorar sus condiciones clínicas'.

> Con lo cual demuestro que dicha enfermedad todavía la padezco y que requiere atención médica urgente y permanente para que la infección ósea no se siga expandiendo; sin embargo, ni siquiera el IESS me ha proporcionado la atención de salud, pues al haberme calificado con incapacidad permanente parcial, implicaba que debía regresar a mi trabajo habitual, situación que por mi condición de salud es imposible, y ocasionó que mi empleador prescinda de mis servicios, sin encontrar trabajo hasta la fecha. Situación que será remediada al momento que mi incapacidad sea calificada como permanente total, pues como jubilado tendré acceso a la cobertura de salud que tanto requiero, y que es imposible acceda por mi modesta situación económica como desempleado viviendo de la ayuda de mi madre que a su avanzada edad tiene que seguir trabajando.

46. En tal sentido se verifica que, dado que la segunda acción de protección persigue hechos nuevos y posteriores relacionados con la condición de salud del accionante,[19] tales como que su osteomielitis -contrariamente a lo declarado por los miembros del Comité del IESS- no ha sido superada, por lo que requiere de "atención médica urgente" a la cual no podría acceder al no contar con afiliación al IESS y gozar de los beneficios que este proporciona (párr. 45.3). Así como que, sin soporte normativo, el Comité del IESS no habría declarado su incapacidad permanente por no superar un umbral del 80% (párr. 45.2); y, que no se habría valorado la incapacidad laboral en el marco concreto de las actividades propias de su trabajo (párr. 45.1.). De este modo, dado que los motivos y hechos expuestos por el accionante para alegar la vulneración de su derecho a la seguridad social, los cuales no fueron iguales en los procesos 01333-2018-04266 y 01283-2019-00190, no se comprueba una identidad en el motivo de persecución.

Identidad de materia

47. Con relación a este punto se comprueba que tanto el proceso 01333-2018-04266 como el 01283-2019-00190, respondieron a acciones de protección planteadas en la vía constitucional, de ahí que exista identidad de materia.

48. En mérito de lo expuesto, una vez revisadas las identidades previas, se determina que no podría existir identidad de hechos, ya que en el proceso 01333-2018-04266 se dejó sin efecto la resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP-M05569, decisión que no fue apelada por la institución accionada. En ese sentido, en cumplimiento a la sentencia del proceso mencionado, se emitió la nueva resolución identificada como 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP (1) – M1160 que fue emitida de acuerdo con valoraciones particulares y distintas a la primera resolución dejada sin efectos, siendo impugnada dentro del proceso 01283-2019-00190 en el que se alegó la vulneración del derecho al debido proceso en la

[19]CCE, sentencia 328-19-EP, 24 de junio de 2020, párr.33.

garantía de motivación. Por ende, se descarta la existencia de identidad en el motivo de persecución e identidad de hechos conforme se concluyó en párrafo 46 y 43 *supra*, respectivamente.

49. Conforme consta en párrafo 7 *supra*, los jueces accionados arribaron a la conclusión de que la causa signada con el número 01333-2018-04266 se encontraba ejecutoriada, "es decir es una decisión en firme, pasando por autoridad de cosa juzgada", sin verificar los presupuestos para una declaratoria de cosa juzgada jurisdiccional. Así, decidieron inadmitir la demanda por improcedente, lo que derivó en que el hoy accionante no haya tenido una respuesta sobre el fondo de la controversia, menos aun de sus pretensiones.

50. Lo anotado supuso una vulneración de la tutela judicial efectiva del hoy accionante, toda vez que al no haberse realizado un debido análisis respecto de los elementos de cosa juzgada jurisdiccional según los términos antes indicados, se tuvo como consecuencia que de manera injustificada se vea obstaculizado su acceso a la justicia, en cuanto componente del derecho constitucional que tiene toda persona de acudir a los órganos jurisdiccionales para que, por medio de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones y alegaciones propuestas. Cabe precisar que el acceso a la justicia no implica *per se* la concesión favorable de las pretensiones perseguidas por los accionantes, sino la posibilidad de que se atiendan sus argumentos y puedan obtener una respuesta debidamente motivada según los ápices procesales y sustantivos de la respectiva causa.

51. Por último, esta Corte recuerda que si bien las partes procesales no están habilitadas a presentar acciones de protección paralelas o sucesivas con identidad de sujeto, hechos, motivo de persecución y materia,[20]los jueces constitucionales, antes de declarar improcedentes acciones de protección por la existencia de cosa juzgada jurisdiccional, deben realizar un análisis minucioso entre los procesos involucrados, caso contrario, si se inadmite, rechaza o declara improcedente de plano una acción de protección sin un análisis detallado de los elementos que configuran dicha institución, se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.

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:

[20] CCE, sentencia 224-23-JP,31 de enero de 2024, párr.58.

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección 2297-19-EP.

2. Declarar la vulneración a la tutela judicial efectiva, en su componente de acceso a la justicia, específicamente del derecho a recibir una respuesta de fondo, conforme al análisis de la presente sentencia.

3. Como medidas de reparación se dispone:

3.1 Dejar sin efecto la sentencia de 5 de junio de 2019 dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, en la cual se inadmite la acción de protección signada con el número 01283-2019-00190.

3.2 Disponer que otra Sala de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, designada mediante sorteo, conozca, sustancie y resuelva conforme a derecho, el recurso de apelación interpuesto dentro de la acción de protección 01283-2019-00190.

4. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

5. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 2297-19-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto, presento este voto concurrente ya que a pesar de estar de acuerdo con la decisión adoptada en la sentencia de mayoría 2297-19-EP/24, considero necesario realizar las siguientes puntualizaciones.

2. El voto de mayoría analizó si la sentencia de mayoría de 5 de junio de 2019, emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay que estableció la existencia de cosa juzgada material impidió al accionante tener una respuesta de fondo sobre sus pretensiones. Al respecto, coincido con este análisis y con la conclusión de que en la causa los jueces provinciales no realizaron un análisis motivado para concluir que había operado la cosa juzgada jurisdiccional, y que aquello supuso una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el componente del acceso a la justicia.

3. Ahora bien, considero que, en el voto de mayoría, bajo las circunstancias específicas del caso, debió realizarse un examen de mérito que permita determinar si la acción de protección planteada en el proceso de origen, podía constituir una desnaturalización de la garantía, ya que la pretensión principal es que el IESS "[…] garantice su acceso a la jubilación por incapacidad permanente total […]". En este sentido, la garantía jurisdiccional podría estar encaminada a que un juez declare que la incapacidad del accionante es "total permanente", decisión que únicamente puede responder a un análisis técnico/médico que lo debe realizar el Comité de Valuación de Incapacidades y Responsabilidad Patronal del IESS y que de confirmarse conllevaría declaración de derechos y que se confiera al accionante una pensión de jubilación por incapacidad total, así como otros beneficios.

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 2297-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 27 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 17:17; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS

229719EP-6913e

Caso Nro. 2297-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día lunes uno y el día viernes cinco de abril 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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

IM/FMA/AMC

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.