

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1375-21-EP/25 En el Caso No. 1375-21-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 1375-21-EP	2
3069-21-EP/25 En el Caso No. 3069-21-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 3069-21-EP	16
1281-22-EP/25 En el Caso No. 1281-22-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 1281-22-EP	39
1447-22-EP/25 En el Caso No. 1447-22-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 1447-22-EP.	52
112-20-IN/25 En el Caso No. 112-20-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 112-20-IN	62

SALA DE ADMISIÓN:

RESUMEN DE CAUSAS:

29-25-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Freddy Javier Briones Delgado	70
69-25-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimados Activos: Diego Ocampo Lascano y Romina Espinel Acosta	71



Sentencia 1375-21-EP/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 15 de agosto de 2025

CASO 1375-21-EP

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

SENTENCIA 1375-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 22 de octubre de 2020 emitida por la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia – 2, Carcelén Industrial, Complejo Judicial “Casa de Justicia” del cantón Quito, provincia de Pichincha. La Corte Constitucional declara la vulneración del derecho a la defensa (art. 76.7 CRE) del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, puesto que la sentencia impugnada determinó una medida de reparación –obligación– en su contra sin ser una parte procesal, sin poder comparecer a la audiencia pública de acción de protección y sin tener la oportunidad de contradecir los reproches por los que se le impuso dicha medida, dejándole en estado de indefensión.

1. Antecedentes procesales

1. El 26 de febrero de 2020, Ana Soledad Luna Vidal (“**actora**”) presentó una acción de protección con medidas cautelares en contra de Carmen Piedad Lozano Pazmiño y Darwin Vinicio Proaño Lozano (“**demandados**”).¹
2. El 4 de marzo de 2020, la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia – 2, Carcelén Industrial, Complejo Judicial “Casa de Justicia” del cantón Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) suspendió la audiencia pública de acción de protección y dispuso oficiar a la “Administración Zonal Valle de los Chillos del Municipio de Quito” para que remita cierta información.²

¹ Proceso 17572-2020-00122. En su demanda arguyó que junto con sus padres adultos mayores y hermana viven en su casa ubicada en la parroquia Alangasí, cantón Quito, hace más de 39 años, cuyo terreno tenía una extensión total de 1056 m². Indicó que dicho inmueble fue fraccionado en dos lotes y que el Municipio de Quito aprobó el levantamiento planimétrico y topográfico de la propiedad, por lo que se estableció los cortes de vía, el cuadro de áreas y el pasaje OE13 como de uso público. Posteriormente, señaló que sus padres vendieron el lote de terreno signado con el número 2 y que la accesibilidad a su vivienda es únicamente por dicho pasaje. En tal sentido, mencionó que los demandados particulares, el 17 de febrero de 2020, iniciaron la construcción de columnas de hormigón y estructura metálica para la instalación de una puerta que impida el acceso a dicho pasaje, puesto que alegan que es de su propiedad. Por tal motivo, alegó la vulneración de derechos constitucionales a una vida digna, a la propiedad, a la libertad de tránsito y a la integridad personal de sus padres. El 28 de febrero de 2020, la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia – 2 sobre las medidas cautelares señaló que de considerarlo necesario se pronunciará en el día de la audiencia de esta garantía.

² La Unidad Judicial solicitó que se remita: “El plano de fraccionamiento aprobado por el Municipio de Quito del lote de terreno de propiedad de los señores Edgar Vinicio Luna Campaña y María Trinidad Vidal Alcívar, así como

3. El 6 de octubre de 2020, Darío Muñoz Muñoz, en calidad de Administrador Zonal del Valle de Los Chillos encargado, remitió la información solicitada.³
4. El 22 de octubre de 2020, la Unidad Judicial negó la acción de protección; sin embargo, ordenó que el GAD del DMQ en el plazo de cuatro meses incluya en el orden del día del Concejo Metropolitano, el debate para “el trazado vial y declaratoria de utilidad pública [...] del callejón denominado ‘PASAJE OE13’” y emita la resolución para finiquitar el trámite de la declaratoria de utilidad pública, según corresponda.⁴ El 29 de octubre de 2020, la Unidad Judicial mediante oficios 00304-2020-UVCMF2-PR y 00305-2020-UVCMF2-PR puso en conocimiento al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito la sentencia emitida.⁵
5. El 30 de noviembre de 2020, Teo Balarezo Cueva, Subprocurador del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“**entidad accionante**” o “**DMQ**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 22 de octubre de 2020 (“**sentencia impugnada**”).

la Ordenanza Metropolitana donde conste el denominado pasaje OE13. 2.- Remita el plano vial y o replanteo vial del sector El Tingo, parroquia Alangasí, Cantón Quito, de la Provincia de Pichincha, Barrio La Paz, Pasaje OE13, y certifique si el denominado pasaje OE13, es público o es privado. 3.- Remita a este despacho el permiso municipal de trabajos varios o permiso para construir una puerta al ingreso del pasaje OE13”.

³ A fojas 51 al 67 del expediente procesal de primera instancia. En lo principal, la Administración Zonal informó que revisado “el archivo de la Dirección de Gestión del Territorio, no se encontró el expediente correspondiente al informe [...] ni el plano del fraccionamiento aprobado”. Asimismo, indicó que mediante Memorando GADDMQ-AZVCH-DJ-2020-128-M, de 13 de julio de 2020, la Dirección de Asesoría Jurídica mencionó que “no tiene los documentos en que sustentar si este callejón es público o no, considerando que no existe ninguna resolución de aprobación del trazado vial por parte del Concejo Metropolitano de Quito, como tampoco la declaratoria de utilidad pública del mismo”. Finalmente, respecto del permiso municipal de trabajos varios refirió que “en el sistema SLUM, a través del cual se emiten las Licencias Metropolitanas Urbanísticas de Edificación, no existe ningún registro de emisión de licencia de trabajos varios”.

⁴ La Unidad Judicial razonó que la actora pretendió que se declare la propiedad del pasaje referido o se convalide una aprobación de servidumbre de paso y uso público, por lo que negó la acción al ser improcedente. No obstante, la Unidad Judicial en la parte resolutive de la sentencia dispuso que: “[...] al haberse determinado que el Municipio del DMQ, [...] ha omitido [...] solucionar un trámite de exclusivas responsabilidades del GAD, [...] como es el trazado vial, la declaratoria de utilidad pública del pasaje en litigio, si así fuere, custodiar la documentación requerida [...], lo cual no se ha realizado hasta la presente fecha, exhorto al señor Alcalde [...], que en la plazo de cuatro (4) meses, bajo prevenciones legales por incumplimiento de sentencia constitucional, procedan a considerar e incluir en el orden del día del Consejo [sic] Metropolitano, el debate para el trazado vial y declaratoria de utilidad pública del sector El Tingo, del callejón denominado “PASAJE OE13”, parroquia Alangasí, cantón Quito, provincia Pichincha, Barrio La Paz, [...], es decir, que procedan a emitir la resolución para finiquitar el trámite para de [sic] declaratoria de utilidad pública o negar el mismo; [...]”.

⁵ Mediante dichos oficios se notificó la sentencia al alcalde y procurador síndico del GAD del Distrito Metropolitano de Quito. A fojas 121 y 122 del expediente procesal de primera instancia.

6. El 10 de junio de 2021, el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes solicitó a la entidad accionante que complete su demanda.⁶
7. El 17 de junio de 2021, la entidad accionante ingresó el escrito de compleción de su demanda.
8. El 29 de junio de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección⁷ y solicitó a la Unidad Judicial que presente su informe de descargo.
9. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 17 de enero de 2025, y solicitó nuevamente un informe de descargo a la Unidad Judicial. La Unidad Judicial no remitió su informe de descargo.⁸

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

11. La entidad accionante alega que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la defensa en las garantías a no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (art. 76.7.a CRE), a contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de la defensa (art. 76.7.b CRE), a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76.7.c CRE), a presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida (art. 76.7.h CRE), a la motivación (art. 76.7.i CRE), y a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE). Para sustentar sus pretensiones en contra de la Unidad Judicial, la entidad accionante formula los siguientes cargos:

⁶ En específico solicitó que identifique “la calidad en la que comparece y si fue parte del proceso de origen o a su vez, si debió serlo”.

⁷ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo integrada por la ex jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

⁸ El 14 de febrero de 2025, la Procuraduría General del Estado señaló casillero y correo para futuras notificaciones.

11.1. Sobre el derecho a la **defensa** en las garantías a no ser privado del derecho a la defensa, contar con el tiempo y con los medios adecuados, ser escuchado en el momento oportuno y a presentar de forma verbal o escrita las razones (art. 76.7.a, b, c y h CRE), la entidad accionante menciona que se le “impuso [...] la adopción de una medida resarcitoria, sin que, (i) [...] haya tenido la oportunidad de defenderse y (ii) se haya establecido la vulneración de un derecho [...] por parte de la Municipalidad”. Es decir, indica que la Unidad Judicial le impuso una medida de reparación –obligación– sin que de forma previa tenga “(i) la oportunidad de defenderse, (ii) el tiempo y el conocimiento del cargo que se le imputa, (iii) la oportunidad de ser escuchada dentro del proceso y previo a la emisión de la [s]entencia y, (iv) la posibilidad de presentar sus argumentos y pruebas y contradecir los ajenos”.⁹ En tal sentido, arguye que este hecho configura la vulneración flagrante de las garantías establecidas en el artículo 76 número 7 letras a, b, c y h.¹⁰

11.2. En cuanto al derecho a la **tutela judicial efectiva** (art. 75 CRE), la entidad accionante refiere que este derecho “veda la posibilidad de que las personas queden en indefensión”.¹¹ Así, menciona que al haberse anulado de forma ilegítima e inconstitucional las garantías del derecho a la defensa, se vulneró “a la vez el derecho a la tutela judicial efectiva”.¹²

11.3. Respecto al derecho al debido proceso en la **garantía de la motivación** (art. 76.7.1 CRE), la entidad accionante señala que la sentencia impugnada no cumple con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Así, refiere que la sentencia impugnada:

11.3.1. No es razonable, ya que le impuso un gravamen sin que “haya contado con la oportunidad de defenderse, argumentar y contradecir, por no ser parte procesal”.¹³ Menciona que no existe fundamento legal o constitucional que sostenga la imposición de dicho gravamen.

11.3.2. No existe coherencia entre las premisas de la resolución y las conclusiones jurídicas, puesto que, (i) no fue “parte procesal por lo que no [pudo] defenderse”, (ii) solo cuando “se declara la violación de un derecho constitucional es posible disponer medidas de reparación”, (iii) “la sentencia

⁹ A foja 124 y vuelta del expediente procesal, demanda de acción extraordinaria de protección.

¹⁰ A foja 125 del expediente procesal, demanda de acción extraordinaria de protección.

¹¹ A foja 124 y vuelta del expediente procesal, demanda de acción extraordinaria de protección.

¹² A foja 125 del expediente procesal, demanda de acción extraordinaria de protección.

¹³ A foja 125 y vuelta del expediente procesal, demanda de acción extraordinaria de protección.

al tener efecto *inter partes* no puede alcanzar a terceros”; y, (iv) se “condenó a un tercero ajeno al proceso, con fundamento en disposiciones legales que buscan garantizar la optimización de los principios constitucionales [...] y la motivación [...]”.¹⁴

11.3.3. La sentencia impugnada es confusa y contradictoria, porque se “exhortó” a implementar una medida de reparación y se advirtió que por el incumplimiento se adoptará los medios coercitivos determinados en la ley.¹⁵

12. Finalmente, la entidad accionante solicita que se acepte la demanda y se declare la vulneración de derechos. En consecuencia, exige como medida de reparación que se disponga la “nulidad de la sentencia” respecto a la medida impuesta en su contra y llamar la atención a la jueza de la Unidad Judicial.¹⁶

4. Cuestión previa

4.1. De la legitimación activa

13. La legitimación activa de quien propone una acción extraordinaria de protección constituye un presupuesto fundamental a fin de que este Organismo pueda conocer las alegaciones vertidas en la demanda. En tal sentido, esta Magistratura ha determinado que “la legitimación en la causa, como regla general, es una condición necesaria para emitir una sentencia que se pronuncie sobre el fondo de las pretensiones”.¹⁷

14. El artículo 59 de la LOGJCC establece que la acción extraordinaria “puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte de un proceso por sí mismas o por medio de un procurador judicial”.¹⁸ Al respecto, esta Corte debe dilucidar las dudas sobre la legitimación activa cuando:

(i) por un lado, los argumentos del accionante se refieren a que sus derechos fueron vulnerados porque no se le permitió ser parte del proceso de origen, ya que, de lo contrario, se impediría que sus alegaciones sobre la vulneración de sus derechos fundamentales originada en el juicio previo puedan ser conocidas por la Corte. [...]; (ii) por otro lado, si es que alguna decisión adoptada en el proceso de origen afectó un derecho del accionante a pesar de que era ajeno a la

¹⁴ A foja 126 del expediente constitucional, demanda de acción extraordinaria de protección.

¹⁵ A foja 126 del expediente constitucional, demanda de acción extraordinaria de protección.

¹⁶ La entidad accionante en el escrito de compleción a su demanda señaló que “al ser condenado en sentencia sin ser parte procesal, ni haber sido notificado dentro del proceso, ha sido objeto de una violación de derechos”. De tal manera, mencionó que tiene la calidad de legitimado activo en concordancia al artículo 59 de la LOGJCC.

¹⁷ CCE, sentencias 3146-22-EP/25, 30 de enero de 2025, párr. 24 y 838-16-EP/21, 9 de junio de 2021, párr. 20.

¹⁸ LOGJCC, artículo 59.- Legitimación activa.

relación jurídico-procesal, dicho accionante está legitimado para presentar una acción extraordinaria de protección ya que, de lo contrario, se consolidaría un estado de indefensión.¹⁹

15. Asimismo, esta Magistratura ha determinado que las entidades públicas pueden gozar de legitimación activa en las acciones extraordinarias de protección cuando se invoquen derechos de contenido procesal o se trate de su actividad definitoria. De lo expuesto, le corresponde a este Organismo analizar si la entidad accionante se encuentra legitimada para presentar esta acción. Para tal efecto, se verificará, por un lado: **(i)** si sus argumentos se refieren a que sus derechos fundamentales fueron vulnerados porque no se le permitió ser parte del proceso de origen; y, por otro lado **(ii)** si alguna decisión adoptada en el proceso de origen pudo generar una afectación de uno de sus derechos, a pesar de que era ajena a la relación jurídico-procesal.
16. Respecto a **(i)**, la entidad accionante (DMQ) alega que la Unidad Judicial le habría vulnerado sus derechos constitucionales por no haberle citado y notificado dentro del proceso, no se habría podido defender y se le habría impuesto una obligación sin ser parte procesal. Al respecto, se verifica el cumplimiento del elemento (i), puesto que los cargos de la entidad accionante se centran en la vulneración de sus derechos constitucionales por la falta de comparecencia en la causa de origen.
17. En cuanto a **(ii)**, se verifica que el proceso de origen versa sobre una acción de protección con medida cautelar presentada por Ana Soledad Luna Vidal en contra de Carmen Piedad Lozano Pazmiño y Darwin Proaño Lozano. La entidad accionante alega que la sentencia dictada por la Unidad Judicial genera efectos directos a sus derechos, por cuanto se le dispuso cumplir una medida de reparación sin ser parte procesal y sin que se haya determinado la vulneración de derechos por su parte. De tal manera, se observa que se cumple con el elemento (ii).
18. Por lo expuesto, se verifica *prima facie* que la sentencia impugnada pudo generar una afectación en el ejercicio de los derechos de contenido procesal de la entidad accionante. Por tal motivo, se considera que cuenta con la legitimación activa para presentar esta acción extraordinaria de protección y corresponde analizar el fondo.

4.2. Agotamiento de recursos

19. El artículo 94 de la Constitución prevé que la acción extraordinaria de protección “procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia

¹⁹ CCE, sentencia 2964-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 37.

de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”. En tal sentido, uno de los requisitos constitucionales de esta acción es el agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal respectivo.

20. Ahora bien, dentro del proceso de origen cabía presentar el recurso de apelación, sin embargo, la entidad accionante alega que no fue parte del proceso de la acción de protección. De allí que, este Organismo considera que la falta de interposición de dicho recurso no se debe a la negligencia de la entidad accionante, pues no tenía legitimación para interponerlo conforme al artículo 24 de la LOGJCC. Por lo que, no es posible exigir a la entidad accionante el agotamiento de dicho recurso.²⁰ En consecuencia, esta Corte procederá a realizar el análisis de los cargos planteados en la demanda.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

21. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.²¹ Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.²²
22. De la revisión de los cargos contenidos en los párrafos 11.1, 11.3.1, 11.3.2 y 11.3.3 *supra*, este Organismo observa que, fundamentalmente, la entidad accionante arguye una presunta vulneración del **derecho a la defensa** (art. 76.7 CRE) y al debido proceso en la **garantía de la motivación** (art. 76.7.1 CRE). Los argumentos medulares residen en que la Unidad Judicial, a pesar de haber negado la acción de protección, le habría impuesto una medida de reparación –obligación– sin ser parte procesal y sin que de forma previa tenga la oportunidad de defenderse, conocer el cargo que se le imputa, ser escuchada, presentar los argumentos y contradecir las pruebas dentro del proceso. De lo expuesto, este Organismo verifica que los cargos se centran en una presunta afectación al derecho a la defensa (art. 76.7 CRE) al no ser parte procesal y no tener la oportunidad de comparecer al proceso. Por lo que, esta Corte considera adecuado, para evitar una reiteración argumentativa, tratar estos cargos a través del derecho a la defensa. En consecuencia, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Unidad Judicial vulneró el derecho a la defensa (art. 76.7 CRE) de la entidad**

²⁰ En similar sentido, la Corte analizó en la sentencia 2648-18-EP/23, 19 de julio de 2023, párr. 14.

²¹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

²² CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. La Corte estableció que: la tesis es la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró; la base fáctica es el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración; y, la justificación jurídica es una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

accionante por supuestamente imponerle una medida de reparación –obligación– pese a que no habría sido parte procesal en la acción de protección?

23. Sobre el cargo contenido en el párrafo 11.2 *supra*, esta Corte verifica que la entidad accionante alega una presunta vulneración del derecho a la **tutela judicial efectiva** (art. 75 CRE), porque considera que la Unidad Judicial al anularle de forma ilegítima e inconstitucional las garantías del derecho a la defensa, conllevó a que se afectó la tutela judicial efectiva. De lo expuesto, se observa que el cargo también se circunscribe a la consecuencia de la presunta vulneración del derecho a la defensa; por lo que, para evitar una argumentación reiterativa, esta Magistratura considera suficiente atender el problema jurídico planteado en el párrafo 22 *supra*.

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿La Unidad Judicial vulneró el derecho a la defensa (art. 76.7 CRE) de la entidad accionante por supuestamente imponerle una medida de reparación –obligación– pese a que no habría sido parte procesal en la acción de protección?

24. El artículo 76 de la Constitución establece el derecho al debido proceso. En este mismo artículo, en el número 7, se incluye como una de sus garantías el derecho a la defensa que, a su vez, tiene una serie de garantías adicionales. Esto se debe a que el derecho al debido proceso tiene una estrecha relación con el derecho a la defensa, ya que de este derecho depende en última instancia el respeto del debido proceso.²³
25. La Constitución en su artículo 76 número 7 literales a, b, c y h establece que el derecho a la defensa incluirá las siguientes garantías: “[n]adie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”; se debe “[c]ontar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa”; a [s]er escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones”; y, de “[p]resentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra”. Por lo que, se vulneraría el derecho a la defensa cuando se infrinjan algunas de las garantías referidas previamente (art. 76.7. a, b, c y h).
26. No obstante de aquello, en razón de que el derecho a la defensa también es un principio constitucional, podría ser vulnerado incluso sin que se transgreda en particular alguna de sus

²³ CCE, sentencia 652-20-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 28.

reglas constitucionales de garantía.²⁴ Estas reglas no son taxativas, toda vez que es posible que una persona se encuentre en un estado de indefensión sin que necesariamente se haya vulnerado alguna de ellas en particular.²⁵

27. La Corte Constitucional ha determinado que tampoco es imprescindible que se vulnere una regla legal de trámite para que exista una vulneración del derecho constitucional a la defensa, toda vez que pueden existir casos atípicos de indefensión.²⁶ En resumen, este Organismo ha señalado que este derecho comporta también un principio transversal del debido proceso, y que es perfectamente posible que su vulneración no tenga como origen la transgresión de alguna de las garantías del artículo 76 número 7 de la Constitución, ni tampoco la infracción de alguna ley procesal.²⁷
28. Ahora bien, en el caso *in examine*, el problema jurídico a resolver guarda relación con una posible vulneración del derecho a la defensa (art. 76.7 CRE). La entidad accionante alega que la Unidad Judicial, a pesar de haber negado la acción de protección, le impuso una medida de reparación –obligación– sin haber sido parte procesal, sin tener la oportunidad de defenderse de los cargos por los que se le imputaron, sin ser escuchada, y sin poder presentar los argumentos y contradecir las pruebas dentro del proceso de acción de protección. Al respecto, esta Corte analizará si efectivamente la Unidad Judicial le generó un estado de indefensión a la entidad accionante. Para ello, esta Corte identificará: (i) qué es lo que la Unidad Judicial le reprochó a la entidad accionante para imponerle una medida de reparación que implica una obligación, y (ii) si la entidad accionante tuvo la oportunidad de defenderse de aquello, caso contrario, se vulneraría su derecho a la defensa.
29. Respecto a (i), en el considerando séptimo –análisis jurídico– de la sentencia impugnada, la Corte verifica que la Unidad Judicial consideró la documentación solicitada a la entidad accionante mediante oficio de 00094-2020-UVCMF2-GT de 04 de marzo de 2020.²⁸ Posteriormente, la Unidad Judicial determinó que no existe la vulneración de derechos por los demandados (Carmen Piedad Lozano Pazmiño y Darwin Vinicio Proaño Lozano), porque “la construcción fue suspendida” y “el pasaje está abierto”. Además, mencionó que

²⁴ CCE, sentencias 1568-13-EP/20, 06 de febrero de 2020, párrs. 17.1 y 17.2; y, 652-20-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 30.

²⁵ CCE, sentencias 1568-13-EP/20, 06 de febrero de 2020, párrs. 17.1 y 17.2 y 652-20-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 30.

²⁶ *Ibid*, párr. 17.5.

²⁷ CCE, sentencia 652-20-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 33.

²⁸ La información solicitada por la Unidad Judicial consistió en que la entidad accionante “certifique sobre el Pasaje Oe13, [...] la documentación del trazado o replanteo vial del sector, [...] el fraccionamiento de los predios y [...] si el callejón, denominado Pasaje Oe13, es público o privado”. Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia – 2, Carcelén Industrial, Complejo Judicial “Casa de Justicia” del cantón Quito, provincia de Pichincha, sentencia 22 de octubre de 2020, foja 116 y vuelta. La entidad accionante señaló que no tienen los documentos para sustentar lo requerido por la autoridad judicial.

la pretensión versó en que se “declare la propiedad del callejón o pasaje”, lo cual es improcedente mediante la garantía de acción de protección. Por lo dicho, negó la acción de protección.

30. A pesar de haber negado la acción de protección, la Unidad Judicial señaló que le llama la atención “la omisión de respuesta oportuna” por la entidad accionante, por “retardar la entrega de la documentación” y por responder que “NO TIENEN INFORMACIÓN”.²⁹ Asimismo, consideró que el Municipio del DMQ “ha omitido por largo tiempo el solucionar un trámite de exclusivas responsabilidades del GAD, al cual están facultados por el COOTAD, como es el trazado vial, la declaratoria de utilidad pública del pasaje en litigio”. Bajo estas consideraciones, la Unidad Judicial procedió a establecer una medida de reparación –obligación– contra la entidad accionante. La medida de reparación ordenada señaló lo siguiente:

[...] exhorto al señor Alcalde Metropolitano, Dr. Jorge Yunda Machado, como titular del Concejo Metropolitano así como al Dr. Dunker Morales, en su calidad de Procurador Síndico del GAD del DMQ, que en la plazo de cuatro (4) meses, **bajo prevenciones legales por incumplimiento** de sentencia constitucional, procedan a considerar e incluir en el orden del día del Consejo [sic] Metropolitano, el debate para el trazado vial y declaratoria de utilidad pública del sector El Tingo, del callejón denominado “PASAJE OE13”, parroquia Alangasí, cantón Quito, provincia Pichincha, Barrio La Paz, en el caso de así corresponder las atribuciones municipales, es decir, que procedan a **emitir la resolución** para finiquitar el trámite para de declaratoria de utilidad pública o negar el mismo; [...] [énfasis añadido].

31. Con base en lo expuesto, tanto por no entregar la información como por retrasar la resolución de la declaratoria de utilidad pública, la Unidad Judicial obligó al DMQ que en el plazo de cuatro meses proceda a incluir en el orden del día del Concejo Metropolitano el debate para el trazado vial y declaratoria de utilidad pública. Así como, emitir la resolución para terminar con el trámite de la declaratoria de utilidad pública o negarle según corresponda. En consecuencia, la Unidad Judicial estableció una obligación al DMQ bajo prevenciones legales, por lo que este Organismo verifica el supuesto (i) referido en el párrafo 28 *supra*.
32. Sobre (ii), esta Magistratura observa que la acción de protección fue presentada por Ana Soledad Luna Vidal en contra de Carmen Piedad Lozano y Darwin Proaño Lozano. En su demanda, alegó la presunta vulneración de sus derechos por la construcción de una puerta de acceso al “pasaje público” por los demandados, el cual impedía el acceso a su propiedad. Explicó que, el pasaje OE13 era público conforme consta en las escrituras públicas y por

²⁹ Dicha información fue remitida por Dario Muñoz Muñoz, en calidad de Administrador Zonal Valle de los Chillos (E). Esta administración es una entidad desconcentrada que forma parte del GAD del DMQ. Por tal motivo, la presente acción extraordinaria de protección fue presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

más de 39 años han utilizado para acceder a su propiedad. Por tal motivo, la pretensión de la actora consistió en la suspensión definitiva de la construcción de dicha puerta con el fin de proteger sus derechos y el de sus padres. Conforme se puede verificar, los cargos de la demanda de acción de protección se encontraban únicamente dirigidos contra los demandados.³⁰

33. Además, la Corte constata que ni los argumentos ni las pretensiones de la demanda de acción de protección se dirigen implícitamente contra la entidad accionante. Pese a aquello, la Unidad Judicial para “mejor resolver” solicitó únicamente a la entidad accionante que remita información respecto a: (i) el plano de fraccionamiento aprobado por el Municipio, la Ordenanza Metropolitana en el que conste el pasaje OE13; (ii) el plano vial del sector y se certifique si dicho pasaje es público o privado; y, (iii) el permiso municipal para la construcción de la puerta de ingreso a dicho pasaje.
34. De allí que, se verifica que la Unidad Judicial no catalogó o calificó al DMQ como parte demandada ni como tercero con interés, de conformidad con el artículo 12 de la LOGJCC. Incluso, la Unidad Judicial no le convocó a la reinstalación de la audiencia pública efectuada el 16 de octubre de 2020, a fin de que pueda refutar algún argumento en su contra, contradecir las pruebas y fundamentar la documentación remitida el 6 de octubre de 2020 (párr. 3 *supra*). Por lo expuesto, para esta Corte es notorio que la entidad accionante no fue parte procesal, no pudo defenderse de las razones por las que la Unidad Judicial se fundamentó para imponerle una obligación que debe ser cumplida bajo prevenciones legales, y tampoco pudo impugnarla, en caso de que lo hubiere considerado oportuno.
35. De tal manera, el DMQ al no haber sido parte procesal ni haber ejercido su derecho a la defensa, la Unidad Judicial estaba impedida de hacerle algún reproche y establecerle obligaciones dirigidas a incluir en el orden del día del Concejo Metropolitano la resolución de asuntos de su competencia. De hecho, se verifica que el DMQ no fue notificado con la sentencia impugnada, por lo que no tuvo la oportunidad para impugnar dicho reproche y obligación. Al contrario, la autoridad judicial a fin de garantizar el cumplimiento de la

³⁰ De la revisión de la sentencia impugnada, consta que la abogada de la accionante señaló que la acción de protección fue presentada en contra los demandados por la construcción de la puerta de acceso. Así, de forma expresa arguyó que “hemos decidido presentar esta acción porque tenemos una propiedad cerca de 40 años, está propiedad ha tenido un callejón de uso público, [...] y obviamente eso ha significado que mi frente de ingreso a la vivienda sea a través del pasaje empedrado, que consten [sic] en las escrituras en varias ocasiones por trámites diversos como son, el medidor del agua, de luz, hemos visto como referencia que el pasaje es público y así consta en mi escritura, [...], hace unas dos semanas los señores [demandados] que son mis vecinos han decidido iniciar la construcción de una puerta que si se llegará a construir, esta puerta significaría que nosotros tendríamos que volar para ingresar a nuestra casa [...] y [...] han hecho referencia que solo de ellos es el pasaje que no podemos usar el pasaje que hemos usado por más de 40 años, [...]. Con los accionados somos vecinos aproximadamente unos 20 años, [...] ellos empezaron la construcción de estos dos postes, [...] y [...] cuando le preguntamos a don Darwin comentó que la propiedad era privada y que ellos iban a cerrar, esa es la razón que nos dieron”.

medida ordenada en la sentencia, le puso en conocimiento mediante oficio 00304-2020-UVCMF2-PR de 29 de octubre de 2020 (párr. 4 *supra*).

36. En consecuencia, se determina que la entidad accionante no tuvo la oportunidad de comparecer al proceso y defenderse del reproche de la Unidad Judicial que le atribuyó para imponerle una obligación mediante una medida de reparación. Por lo que, se verifica el supuesto (ii) referido en el párrafo 28 *supra*.
37. Por todo lo expuesto, esta Corte determina que se configuró la vulneración atípica del derecho a la defensa (art. 76.7 CRE) como principio constitucional.³¹

7. Reparación integral

38. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, al haberse declarado la vulneración de derechos, debe ordenarse la reparación integral del daño causado. La Corte Constitucional ha determinado que la reparación integral es un derecho constitucional y un principio que complementa y perfecciona el ejercicio de los derechos y requiere, siempre que sea posible, el restablecimiento a la situación anterior a la vulneración de derechos.³²
39. En esta ocasión, esta Corte estima que correspondería dejar sin efecto la sentencia emitida el 22 de octubre de 2020 por la Unidad Judicial y disponer el reenvió para que un nuevo juez de la Unidad Judicial emita una nueva sentencia. Sin embargo, esta Magistratura considera que disponer el reenvió no surtiría un efecto útil, puesto que la entidad accionante no fue parte procesal dentro de la acción de protección. En consecuencia, este Organismo considera oportuno dejar sin efecto únicamente la obligación que se impuso bajo prevenciones de incumplimiento al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

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 la acción extraordinaria de protección 1375-21-EP.

³¹ En similar sentido, la CCE concluyó en la sentencia 652-20-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 46.

³² CCE, sentencia 1290-18-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 147; sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37 y sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 81.

2. **Declarar** la vulneración del derecho a la defensa del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito por la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia – 2, Carcelén Industrial, Complejo Judicial “Casa de Justicia” del cantón Quito, provincia de Pichincha mediante la sentencia de 22 de octubre de 2020.
3. **Dejar sin efecto** la sentencia emitida el 22 de octubre de 2020 por la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia – 2, Carcelén Industrial, Complejo Judicial “Casa de Justicia” del cantón Quito, únicamente en lo atinente a la obligación que se impuso bajo prevenciones de incumplimiento al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.
4. Notifíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 15 de agosto de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



137521EP-828ed



Caso Nro. 1375-21-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 3069-21-EP/25
Juez ponente: Raúl Llasag Fernández

Quito, D.M., 15 de agosto de 2025

CASO 3069-21-EP

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

SENTENCIA 3069-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, emitida en el marco de un proceso contencioso tributario. En lo principal, se verifica la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en el vicio de inatención. Además, al no haber existido un pronunciamiento de mérito acorde a los estándares de suficiencia motivacional.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de abril de 2019, la compañía Sanofi-Aventis del Ecuador S.A. presentó una acción de impugnación en contra del director distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAE”).¹ El proceso fue signado con el número 17510-2019-00162.
2. Mediante sentencia de mayoría dictada el 18 de febrero de 2020, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal Distrital**”) aceptó la demanda.² Ante esta decisión, el SENAE interpuso recurso de casación.

¹ En la demanda presentada por la compañía se alegó que la resolución administrativa SENAE-DDG-2019-0032-RE, de 25 de enero de 2019, declaró sin lugar el reclamo administrativo de impugnación del aforo físico 352-2018, relativo a la importación del producto PHARMATON VITALITY CÁPSULAS. A decir de la compañía el SENAE inobservó que el producto importado de conformidad con el Ministerio de Salud Pública, corresponde a medicamentos y drogas de uso humano. No obstante, el SENAE habría emitido una nueva subpartida reclasificando el producto, como suplemento alimenticio, generando una liquidación por derechos *ad valorem*, por un total de \$14.704,60.

² Se dejó sin efecto la resolución SENAE-DDG-2019-0032-RE, de 25 de enero de 2019, dictada por el SENAE y se dejó sin efecto el aforo físico 352-2018, emitido para la importación del producto PHARMATON VITALITY CÁPSULAS bajo refrendo 028-2018-10-00671364 como “suplemento alimenticio”. En su razonamiento, el Tribunal Distrital estableció que en el caso se debía considerar el principio de coordinación interinstitucional, de conformidad con la sentencia 035-12-SEP-CC.

3. Mediante auto de 13 de agosto de 2020, la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el recurso interpuesto.³
4. Posteriormente, mediante sentencia dictada el 27 de septiembre de 2021, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional (“**Sala de la Corte Nacional**”) casó la sentencia recurrida. En contra de esta decisión, Sanofi-Aventis del Ecuador S.A. interpuso recurso de aclaración, mismo que fue rechazado mediante auto de 11 de octubre de 2021.
5. El 11 de noviembre de 2021, Sanofi-Aventis del Ecuador S.A. (“**compañía accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 27 de septiembre de 2021 (“**sentencia impugnada**”), y del auto de 11 de octubre de 2021 (“**auto impugnado**”), decisiones emitidas por la Sala de la Corte Nacional.⁴
6. Mediante auto de 22 de abril de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de este Organismo avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.⁵ Además, ordenó a la Corte Nacional presentar su informe de descargo, lo cual fue cumplido mediante escrito de 30 de mayo de 2022.⁶
7. En atención al orden cronológico de despacho de causas, mediante auto de 05 de agosto de 2025, el juez constitucional Raúl Llasag Fernández⁷ avocó conocimiento de la causa.

³ La conjueza admitió a trámite el recurso al razonar que el casacionista habría determinado normas jurídicas infringidas “los artículos 76 numeral 7 literal l de la CRE, artículo 89 del COGEP, el fallo de triple reiteración recogido en la resolución 05-2023; y el artículo 145 del COPCI”. Además, resaltó que el recurso se fundamenta en lo principal en “el artículo 268 del COGEP, concretamente a los casos correspondientes a los numerales: segundo y quinto [...]”.

⁴ El 26 de noviembre de 2021, la secretaria general de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

⁵ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por los entonces jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

⁶ José Dionicio Suing Nagua presentó el informe de descargo solicitado, en calidad de presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

⁷ Mediante resolución 013-CCE-PLE-2025, de 24 julio de 2025, se aceptó la renuncia de la exjueza constitucional Teresa Nuques Martínez y se notificó a Raúl Llasag Fernández como reemplazante correspondiente, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de Ausencias Definitivas de Jueces y Juezas de la Corte Constitucional. El 31 de julio de 2025, se titularizó al reemplazante como juez constitucional, por el período restante del período original de la exjueza, Teresa Nuques Martínez. Por lo tanto, corresponde la sustanciación de la causa al juez constitucional Raúl Llasag Fernández.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 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. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la compañía accionante

9. En su demanda, la compañía accionante alega la vulneración de los siguientes derechos constitucionales: (i) a la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE); (ii) a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE); y, (iii) al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas, no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa; y la motivación (art. 76 numerales 1 y 7, literales a, b y l). Además, sostiene que se habría transgredido el principio dispositivo contemplado en el artículo 168 numeral 6 de la CRE.
10. La compañía accionante señala que el recurso de casación planteado por el SENAE se fundamentó únicamente en “falta de motivación, al amparo del caso segundo del Art. 268 del COGEP; y, falta de aplicación de la Resolución 05-2013, e indebida aplicación del Art. 145 del COPCI al amparo del caso quinto del Art. 268 del COGEP”. No obstante, afirma que los jueces accionados al resolver el recurso “incorpora[n] nuevos argumentos, que se materializan en [el] numeral 8.7” de la sentencia impugnada.
11. En ese sentido, y en lo principal, la compañía accionante asegura que la sentencia impugnada atenta contra la garantía de recibir decisiones motivadas. Esto, debido a la falta de lógica y coherencia al introducir hechos no controvertidos, y no explicar la pertinencia del vicio alegado (en particular el de la causal quinta del artículo 268 del COGEP), lo que conlleva a que, a su criterio, la sentencia impugnada transgreda el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Así, expone que el hecho de que la Corte Nacional:

únicamente enunció la supuesta indebida aplicación del Art. 145 del COPCI pero su desarrollo corresponde a la existencia de otros vicios, en el hecho de que de la lectura del numeral 8.7. de la sentencia [...] se podrá evidenciar que es inexistente (sic.) la argumentación respecto a las razones por las que se configuraría el vicio alegado, al no

existir una contrastación de los hechos con el derecho que lleven a concluir dicha transgresión fue determinante (sic) en la parte resolutive de la sentencia; como se señaló en los antecedentes la H. Sala de la Corte Nacional de Justicia en su sentencia en el numeral 8.6.1. determinó específicamente que debe cumplir el vicio de indebida aplicación de una norma de derecho para que esta pueda ser aceptada al amparo del caso quito (sic) del Art. 286 del COGEP.

12. En esa línea, sostiene que “la falta de pronunciamiento en sentencia únicamente sobre los vicios admitidos a trámite generan una clara vulneración del derecho a la seguridad jurídica”.
13. En relación a la tutela judicial efectiva aduce que este derecho no implica “solamente el acceso a los órganos de justicia, sino a que el justiciable se le permite contar con un proceso o trámite donde se atiendan sus peticiones y se emitan decisiones motivadas que resuelvan totalmente las pretensiones”. A decir de la parte accionante en el caso en concreto, la Sala de la Corte Nacional “decide no resolver de forma completa todo el cargo invocado y sustentado dentro del recurso de casación, privándole a mi representada de la posibilidad de recibir un fallo en el que se haga conocer la decisión del juzgador respecto a este punto de [d]erecho”.
14. Respecto, de la vulneración al principio dispositivo expone que esta Corte ha señalado “los jueces están obligados a sentenciar solamente en base a lo argumentado y probado por las partes, lo que naturalmente, no se produjo en este caso en que se resolvieron cuestiones no controvertidas en el proceso”.
15. Por otro lado, sobre la vulneración del derecho a la defensa establece que la sentencia impugnada evidencia que no habría podido ejercer de forma adecuada este derecho, pues con “la incorporación de nuevos argumentos y cambio de la fundamentación del recurso [de casación] que realizó [la Sala de la Corte Nacional] en su sentencia, dej[ó] en indefensión a SANOFI”.
16. Sobre el auto de 11 de octubre de 2021, que negó la solicitud de ampliación de la sentencia impugnada, la compañía accionante no esgrime argumentación alguna.

3.2. Argumentos de la Sala de Corte Nacional

17. En el informe presentado el 30 de mayo de 2022, el presidente de la Sala de la Corte Nacional recapituló los hechos del proceso y replicó la sentencia impugnada, concluyendo que la misma presenta una “motivación suficiente”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental. La Corte ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne al menos, (i) una tesis, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica, consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción, cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.⁸
19. También, es necesario señalar que, dado el carácter preliminar de la fase de admisión, la última valoración respecto del contenido de los cargos planteados por la parte accionante en una acción extraordinaria de protección que ha sido admitida debe realizarse en la etapa de sustanciación, en la que se realiza un profundo y detenido análisis de conformidad con la jurisprudencia emitida por este Organismo.⁹
20. Ahora bien, de los argumentos expresados en los párrafos 10 al 13 *ut supra*, se observa que la compañía accionante plantea, en lo principal, que la sentencia impugnada transgrede la garantía de la motivación, dado que el recurso de casación interpuesto por el SENA fue admitido, entre otras razones, para abordar la causal quinta del artículo 268 del COGEP -en lo relativo a una indebida aplicación del artículo 145 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (“COPCI”)-, en relación con la sentencia emitida por el Tribunal Distrital. Sin embargo, la Sala de la Corte Nacional en su sentencia habría fundamentado su decisión en otros aspectos que no tienen relación con el vicio casacional admitido a trámite y sobre el que debía delimitar su pronunciamiento.
21. Si bien esta Corte nota que en la demanda la compañía accionante refiere los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, luego de su lectura y análisis integral, es claro que los argumentos tienen un punto convergente, reiterativo y sostenido, que se refiere a la garantía de la motivación. Así, como en anteriores ocasiones,¹⁰ este Organismo por eficiencia y economía procesal, a fin de evitar la

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2021, párr.18.

⁹ Al respecto, véase las sentencias: CCE, 1037-20-EP/24, 04 de julio de 2024, párr. 16; 202-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 16; 2807-19-EP/24, 06 de junio de 2024, párr. 22; 545-19-EP/24, 25 de abril de 2024, párr. 22; 718-19-EP/24, 04 de abril de 2024, párr. 21.

¹⁰ CCE, sentencia 2798-21-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 14.

reiteración argumental estima que el tratamiento adecuado a las formulaciones de la parte accionante es a través del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. De tal forma, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en el vicio de inatinencia, al haberse fundamentado en aspectos ajenos al cargo admitido-relativo a la indebida aplicación del artículo 145 del COPCI?**

22. De los cargos recogidos en los párrafos 14 y 15 *supra*, si bien la parte accionante alega la vulneración del derecho a la defensa y del principio dispositivo, del análisis integral de sus argumentos se advierte que ambos se sustentan en un mismo hecho: la incorporación, por parte de la Sala de la Corte Nacional, de consideraciones y fundamentos ajenos a los cargos admitidos en sede de casación. Para atender estos cargos esta Corte cree pertinente reconducir los cargos y analizarlos únicamente bajo el derecho a la defensa a través del siguiente problema jurídico: **¿La Sala de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de defensa, y de sujeción al principio dispositivo, al basar su decisión en argumentos ajenos a los planteados en el recurso de casación y al debate procesal?**
23. Por último, respecto del cargo contenido en el párrafo 16 *supra*, si bien la compañía accionante enunció que su impugnación incluía al auto de aclaración y ampliación de la sentencia de casación, esta Corte no encuentra argumento alguno, por lo que es imposible la formulación de un problema jurídico.
24. Esta Corte considera pertinente aclarar que, si bien se han formulado varios problemas jurídicos según los cargos planteados, dado que uno de estos se relaciona con la garantía de motivación, es posible que la resolución de este evidencie que en el caso particular ya no sea necesario continuar con el análisis del otro problema jurídico planteado.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en el vicio de inatinencia, al haberse fundamentado en aspectos ajenos al cargo admitido-relativo a la indebida aplicación del artículo 145 del COPCI?

25. El artículo 76, numeral 7, literal l de la Constitución señala que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho”.

26. En ese sentido, la Corte ha reconocido que el criterio rector para el examen de los cargos de presunta vulneración a la garantía de la motivación consiste en que las decisiones judiciales de los poderes públicos cuenten con una motivación suficiente, mediante una estructura mínimamente completa, en lo normativo (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como lo fáctico (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).¹¹ Además, esta no se agota en la enunciación de las normas o principios “sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso”.¹²
27. Asimismo, se debe precisar que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, el análisis de motivación de las decisiones judiciales impugnadas no guarda relación con la selección o la interpretación de las leyes al caso en concreto.¹³ De tal manera, no le corresponde a la Corte Constitucional declarar la vulneración del debido proceso en la garantía de motivación cuando se alegue la falta o indebida aplicación de normas legales.¹⁴ Pues, la garantía de motivación no asegura la corrección de la decisión, sino que su fundamentación sea suficiente.¹⁵
28. La Corte también ha sostenido la existencia de varios vicios motivacionales, entre ellos inatinencia. En ese sentido, y sobre este vicio, ha indicado:
- Hay inatinencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se esgrimen razones que no “tienen que ver” con el punto controvertido, esto es, no guardan relación semántica general con la conclusión final de la argumentación y, por tanto, con el problema jurídico de que se trate. Dicho de otro modo, una inatinencia se produce cuando el razonamiento del juez “equivoca el punto” de la controversia judicial.¹⁶
29. Vale tener en cuenta que la inatinencia “no se refiere a la pertinencia jurídica de las razones esgrimidas en la argumentación, es decir, no alude a si las disposiciones jurídicas invocadas por el juzgador son o no aplicables al caso concreto”. Sino, que alude a que la argumentación jurídica de una decisión es aparente “solamente si dejando de lado las razones inatinentes, no quedan otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente”.¹⁷

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 57 y 61.

¹² *Ibid.*, párr. 61.1.

¹³ CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47.

¹⁴ CCE, sentencia 1636-13-EP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 18.

¹⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 24.

¹⁶ *Ibid.*, párr. 80.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 83. También, al respecto: CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 24.2.

30. En ese marco de ideas, cabe traer a colación que en la sentencia 1852-21-EP/25 esta Corte sostuvo que:

en el caso de que una decisión del poder público incurra en vicios de incoherencia lógica, inatinencia o incomprensibilidad, no necesariamente se vulnera la garantía de motivación. En estos supuestos, la vulneración se produce solo si, al eliminar los enunciados viciados (contradictorios, irrelevantes o incomprensibles), los restantes no bastan para que la argumentación sea suficiente. Y dependiendo de si estos vicios afectan a toda la argumentación o solo parte de ella, determinan su inexistencia o insuficiencia en sentido estricto.¹⁸

31. En el caso bajo análisis, la compañía accionante sostiene que se ha vulnerado la garantía de motivación, debido a que los jueces de la Sala de la Corte Nacional habrían emitido una sentencia que, debiendo pronunciarse sobre la “falta de requisitos de la sentencia y decisiones incompatibles; y a los vicios de indebida aplicación de normas de derecho sustantivo, incluyendo precedentes jurisprudenciales obligatorios” vicios casacionales concretos establecido en las causales segunda y quinta del artículo 268 del COGEP, se pronunció sobre una serie de argumentos que no tienen relación con el objeto de la *litis* casacional.
32. A partir de aquello, de la revisión del expediente de instancia, se desprende que el SENAE fundamentó su recurso de casación en los casos segundo¹⁹ y quinto²⁰ del artículo 268 del COGEP. Respecto al caso segundo, arguyó que la decisión impugnada no cumple con el requisito de motivación. Por otro lado, sobre el caso quinto, presentó dos cargos: (i) falta de aplicación del fallo de triple reiteración recogido en la resolución 05-2013 de la CNJ; e, (ii) indebida aplicación del artículo 145 del COPCI, relativo al procedimiento de control posterior aduanero; siendo el análisis casacional de este último punto, el que la compañía accionante señala como el afectado por una motivación inatinerente.
33. En esta línea, se tiene que acerca de la indebida aplicación del artículo 145 del COPCI,²¹ el SENAE, en su libelo de casación, manifestó que dicha norma trataba

¹⁸ CCE, sentencia, 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 24.2.

¹⁹ COGEP. “Art. 268.-Casos. El recurso de casación procederá en los siguientes casos: 2. Cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles, así como, cuando no cumplan el requisito de motivación”.

²⁰ COGEP. “Art. 268.-Casos. El recurso de casación procederá en los siguientes casos: 5. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho sustantivo, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, que hayan sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia o auto”.

²¹ COPCI. “Art. 145.- Control Posterior.- Dentro del plazo de cinco años contados desde la fecha de pago de los tributos al comercio exterior el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador podrá someter a verificación las declaraciones aduaneras, así como toda información que posea cualquier persona natural o

sobre control posterior, lo cual a su criterio impedía que pueda aplicarse a lo que consideraba un antecedente fáctico propio de control concurrente; indicando inclusive que en lugar de dicha norma debió ser usada la contemplada en el artículo 103 del Reglamento al título de la facilitación aduanera para el comercio, del libro V del COPCI, en ese contexto señaló que:

[...] la norma ut supra es aplicada de forma indebida por parte del tribunal a quo [...] En el presente caso la administración aduanera realizó un control concurrente y no un control posterior.

Es así señores jueces que el tribunal aplica una norma de forma indebida, una hipótesis que no tiene relación con los hechos puestos a su conocimiento. La norma que debió aplicar el tribunal es el artículo 103 del reglamento al Libro V de la facilitación Aduanera del COPCI [...].

34. Sobre ello, la Sala de la Corte Nacional, planteó un problema jurídico, en la línea de lo siguiente:

Ha sido también motivo de casación al amparo del caso 5 del Art. 268 del COGEP, la aplicación indebida del artículo 145 del [COPCI], que se refiere a la facultad determinadora del SENAE en el control posterior, para cuyo efecto, se hace referencia a que el Tribunal de instancia estableció que “la administración aduanera, en uso de sus facultades efectuó al accionante el aforo 352-2018 correspondiente a la importación del producto PHARMATON VITALITY CÁPSULAS, realizada mediante la DAI con refrendo No. 028-2018-10- 00671364, en el que se determinó que la mercadería no corresponde a la partida arancelaria 3004.50.10.00, sino a la sub partida arancelaria de suplementos alimenticios 2106.90.72.00.” (fs.196), y que por las circunstancias expuestas, “nos permite concluir que existe un ejercicio discrecional de la facultad

jurídica que guarde relación con mercancías importadas. Para la determinación de las declaraciones aduaneras sujetas al control posterior se emplearán sistemas de gestión de riesgo. Si se determina que la declaración adoleció de errores, que den lugar a diferencias a favor del sujeto activo, se procederá a la rectificación respectiva sin perjuicio de las demás acciones que legalmente correspondan, la rectificación de tributos en firme, será título ejecutivo y suficiente para ejercer la acción coactiva. El sujeto pasivo podrá presentar una declaración sustitutiva a fin de corregir los errores de buena fe en las declaraciones aduaneras cuando éstos impliquen una mayor recaudación o inclusive si no modifican el valor a pagar, dentro del plazo de cinco años contados desde la aceptación de la declaración, siempre que la administración no hubiese emitido una rectificación de tributos por el mismo motivo o no se hubiere iniciado formalmente el proceso control posterior. La declaración sustitutiva será validada y aceptada del mismo modo que la declaración aduanera. De considerarlo necesario el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador podrá disponer la realización de auditorías a los regímenes especiales dentro de un plazo de cinco años contados a partir de la fecha de la declaración aduanera, para lo cual se podrá efectuar todo tipo de constataciones, sean estas documentales, contables o físicas. Además, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, a través de sus unidades operativas, tiene la atribución para investigar las denuncias por infracciones aduaneras que se le presenten, así como para realizar los controles que considere necesarios dentro del territorio aduanero en el ámbito de su competencia, para asegurar el cumplimiento del presente Código y su reglamento, adoptando las medidas preventivas y las acciones de vigilancia necesarias. La unidad operativa del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador encargada del control posterior podrá aprehender mercancías y objetos que puedan constituir elementos de convicción o evidencia de la comisión de una infracción aduanera y ponerlas inmediatamente a disposición de la servidora o el servidor a cargo de la dirección distrital que corresponda”.

determinadora”; de ello se desprende que el Tribunal reconoce que la administración aduanera efectuó el aforo en función de las normas legales que le facultan la reclasificación, sin embargo señala que, inobservó los principios jurídicos contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República, esto es la “coordinación que debe existir entre organismos públicos según el artículo 226 ibídem, y de los que rigen el sistema tributario establecidos en el artículo 300 ibídem, particularmente el de eficiencia” (énfasis agregado).

35. De ello, se desprende que, sin perjuicio de haber advertido que el cargo casacional era atinente a una presunta indebida aplicación del artículo 145 del COPCI, la Sala de la Corte Nacional, en lo principal:
36. Hizo un recuento de normas comunitarias y supranacionales sobre clasificación arancelaria y afirmó que por principio de jerarquía eran vinculantes para Ecuador y prevalecían sobre la normativa interna:
37. Luego, hizo referencia a la “naturaleza de la clasificación arancelaria” y la cantidad de países que usan este método estandarizado:

vii) Naturaleza de la clasificación arancelaria: La clasificación arancelaria armonizada o estandarizada, cubre la totalidad de los productos comerciales y al año 2007 era “utilizada por más de 190 países, lo que supone el 98% del comercio internacional” (Nomenclatura Andina, Comunidad Andina, Unión Europea, Secretaria General de la Comunidad Andina, Proyecto de Cooperación Unión Europea, Comunidad Andina, Lima, 2007, http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201164225440libro_atrc_nomenclatura.pdf, página 50). viii. Por esa razón, no se puede establecer que por el hecho de que una mercancía tenga una denominación coloquial, u otorgada por una entidad estatal, que sea similar a la de un título de una sección o capítulo del sistema arancelario, deba pertenecer a una de las partidas y subpartidas de ese capítulo o sección

38. Posteriormente, abordó el alcance de los artículos 137 y 259 de la Ley Orgánica de Salud, concluyendo que:

[L]a Ley Orgánica de la Salud no da una descripción estandarizada para todos los productos que califica como medicamentos, ni el hecho de otorgar registro como medicamento implica que el mismo sirve para diagnosticar, tratar o prevenir una enfermedad, pues distingue tres tipos de productos: 1) la sustancia o mezcla de sustancias, eficaz para diagnóstico, tratamiento, mitigación y profilaxis de una enfermedad, anomalía física o síntoma, o restablecimiento de las funciones orgánicas de seres humanos o animales; 2) por extensión, las sustancias de valor dietético, con indicaciones terapéuticas (esto es, para tratamiento de enfermedades); 3) también por extensión, los alimentos especialmente preparados, que reemplacen regímenes alimenticios especiales, sin que se exija en este caso propiedades terapéuticas, esto es, para el diagnóstico, tratamiento, mitigación o profilaxis de una enfermedad específica.

39. Finalmente, en alusión a la controversia original, mencionó que no “sería admisible que una mercancía consistente en preparado para un régimen alimenticio especial, [...], se le niegue un registro sanitario como medicamento, que le corresponde ‘por extensión’, de acuerdo al artículo 259 de la Ley Orgánica de Salud”.
40. Así las cosas, en virtud de este examen, la Sala de la Corte Nacional colijo, dentro del acápite de análisis del vicio casacional, que:

[E]l Tribunal *a quo* ha incurrido en el vicio de aplicación indebida del Art. 145 del COPCI, que si bien se refiere al control posterior [de la declaración] del SENAE, desconoce la facultad [de] poder cambiar la partida arancelaria de un producto importado como lo ha hecho en el aforo 352-2018, correspondiente a la importación del producto PHARMATON VITALITY CÁPSULAS, determinando que no correspondía a la partida arancelaria 3004-50-10.00 sino la partida arancelaria de suplementos alimenticios 2106.90.72.00. En consecuencia, se admite el vicio denunciado por la autoridad tributaria aduanera (énfasis agregado).

41. Ahora bien, esta Corte ha sostenido que el recurso de casación, debido a su carácter extraordinario, se encuentra revestido de condicionamientos que resultan sustanciales para su presentación, tramitación y resolución. En ese sentido, la Corte Nacional al resolver el recurso de casación, se encuentra limitada a pronunciarse sobre los cargos elevados por el recurrente y admitidos a trámite. Esto, pues el órgano casacional tiene el rol de confrontar la decisión recurrida con los cargos formulados contra ella, en relación con la normativa legal citada y los recaudos procesales en el caso en concreto.²² Lo dicho hace aún más evidente que los jueces de la Corte Nacional deben identificar de forma clara el asunto objeto de debate en sede casacional, lo cual es posible en función de las causales y de los vicios admitidos, y en ese sentido, en la sentencia deben, exclusivamente, resolver argumentada y motivadamente las razones que llevan a aceptar o negar la existencia del vicio y/o la causal admitida.
42. En el caso concreto, de lo expuesto y reseñado en los párrafos *ut supra*, se verifica que la Sala de la Corte Nacional en la sentencia indicó que el Tribunal Distrital “ha[bía] incurrido en el vicio de aplicación indebida del Art. 145 del COPCI”. No obstante, del análisis de la sentencia, y conforme lo evidencian las citas expuestas *ut supra*, se observa que la argumentación se centró en aludir a normas sobre el diseño del sistema de clasificación arancelaria, su jerarquía, naturaleza, y el alcance de dos artículos de la Ley Orgánica de Salud.
43. De hecho, se tiene que la autoridad judicial demandada se concentró en el contenido y forma de interpretación de “la nomenclatura arancelaria, las Reglas Generales

²² CCE, sentencia 1133-17-EP/21, 1 de diciembre de 2021, párr. 30.

para la interpretación del Sistema Armonizado, las Notas de las secciones, capítulos y subpartidas y las notas explicativas del sistema de clasificación arancelaria”, sin encontrarse argumentos en los que la Sala de la Corte Nacional haya analizado los motivos por los que existió la indebida aplicación del artículo 145 del COPCI en la sentencia del Tribunal Distrital-relativo al procedimiento de control posterior de las declaraciones aduaneras- a pesar de que concluye la existencia del vicio casacional formulado y admitido a trámite.

44. Así, para esta Corte es claro que la fundamentación establecida en la sentencia de la Sala de la Corte Nacional no guarda relación semántica general con el cargo casacional puesto a su conocimiento y, por tanto, con el problema jurídico que se planteó resolver en el contexto del recurso de casación basado en la causal quinta del artículo 268 del COGEP, referente a la indebida aplicación de una norma específica. En consecuencia, la sentencia deviene en inatínente.
45. Ahora bien, como se mencionó anteriormente, la inatínencia también requiere que esta Corte verifique si, aun dejando de lado las razones inatíntes, subsisten otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente. Para tal efecto, conviene recordar que esta Corte ha sostenido que, al tratarse de un recurso de casación, la motivación mínima que se exige a los jueces de la Corte Nacional implica: (i) por un lado, justificar de forma suficiente el razonamiento acerca de la causal específica por la que se admitió el recurso de casación; y, (ii) en el evento de que se concluya que el cargo casacional procede, se debe emitir una sentencia sustitutiva que en la que se acepte o se niegue la demanda por el mérito de los hechos, resolviendo las pretensiones y excepciones planteadas dentro del proceso.²³
46. Así, respecto de (i) cabe razonar que, si se dejase por fuera los párrafos de la sentencia de casación en los cuales se evidencia el vicio de inatínencia mencionado, tampoco se podría dilucidar los motivos por los cuales la Sala de la Corte Nacional sostuvo que el Tribunal Distrital incurrió en el vicio casacional alegado. Esto, ya que más allá de la jurisprudencia y doctrina citados en la sentencia impugnada sobre la naturaleza de la clasificación arancelaria y las potestades estatales respecto de ésta, no se precisa fundamentación alguna sobre el control de declaraciones aduaneras en el caso en concreto.

²³ Así, se lo ha planteado ya la Corte Constitucional, por ejemplo, CCE, sentencia 2999-17-EP/22, 29 de julio de 2022, párr. 49; sentencia 476-19-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 48; sentencia 1813-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 19; sentencia 1184-12-EP/19, de 11 de diciembre de 2019, párr. 19 y CCE, sentencia 844-20-EP/24, de 04 de julio de 2024, párr.25; y, 2058-20-EP/24, 16 de agosto de 2024, párr. 32.

47. Respecto de (ii) este Organismo verifica que, los jueces de la Sala de la Corte Nacional, al considerar procedente el recurso de casación interpuesto por el SENAE, se encontraban en la obligación de expedir una sentencia de mérito esto. No obstante, no se aprecia un pronunciamiento de mérito de la acción contencioso tributaria.
48. Es decir, no se observa la correspondiente sentencia sustitutiva, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento jurídico que rige el sistema casacional,²⁴ mismo que resuelva las pretensiones planteadas dentro del proceso y determine la legalidad o ilegalidad de la resolución administrativa impugnada.²⁵
49. De tal forma, esta Corte determina que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al: (i) incurrir en un vicio de inatención debido a la ausencia de argumentos sobre el vicio de casación admitido lo que conlleva a una inexistencia de motivación; y, (ii) por la falta de la sentencia sustitutiva.
50. De conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, cuando la resolución de un problema jurídico principal incide en el resto de problemas jurídicos planteados, el tratamiento de los problemas jurídicos adicionales deviene en innecesario.²⁶ En consecuencia, toda vez que se ha identificado la vulneración de la garantía de motivación y el efecto de ello es el reenvío, ya no es necesario resolver el problema jurídico planteado respecto del derecho a la defensa.
51. Por otro parte, esta Corte estima oportuno aclarar que el análisis realizado en esta sentencia se limita a la determinación de vicios motivacionales y bajo ningún concepto puede ser entendido como la corrección o incorrección del análisis realizado por la Sala de la Corte Nacional, menos aún como un pronunciamiento de la decisión a adoptarse en la resolución del recurso de casación interpuesto por el SENAE.

6. Decisión

²⁴ Ver el artículo 273 del COGEP.

²⁵ *Ibid.*, foja 8. Al respecto, se observa que en el caso existían otras alegaciones que Sanofi-Aventis del Ecuador S.A. presentó ante el Tribunal Distrital, tales como: (i) la nulidad de la resolución administrativa por ser emitida por una autoridad incompetente ya que “a través de su clasificación en el arancel nacional de importaciones como preparación alimenticia [...] implica un acto de desconocimiento a la calificación de medicamento que el Ministerio de Salud Pública le otorgó previamente a este producto”;²⁵ (ii) la existencia de una contradicción entre el SENAE que califica el producto como suplemento alimenticio y el MSP, que lo califica como medicamento, sobre lo cual la Corte Constitucional “se manifiesta a favor del ‘principio de coordinación’ que debe regir entre las instituciones;”²⁵ (iv) la inobservancia “a lo dispuesto en el fallo constitucional 035-14-SEP-CC”.

²⁶ CCE, sentencia 2453-22-EP/23, 15 de marzo de 2023, párr. 52.

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección 3069-21-EP.
2. **Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia de 27 de septiembre de 2021, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
3. Disponer como medidas de reparación integral:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia de 27 de septiembre de 2021 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
 - 3.2. Disponer que, la la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, previo al sorteo correspondiente y bajo una nueva conformación, resuelva el recurso de casación interpuesto por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
4. Notifíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández y Richard Ortiz Ortiz; y, cuatro votos salvados de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 15 de agosto de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado

Jueces: José Luis Terán Suárez, Claudia Salgado Levy,
Jhoel Escudero Soliz, Jorge Benavides Ordóñez

SENTENCIA 3069-21-EP/25**VOTO SALVADO**

**Jueces constitucionales José Luis Terán Suárez, Claudia Salgado Levy,
Jhoel Escudero Soliz y Jorge Benavides Ordóñez**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presentamos nuestro voto salvado referente a la sentencia 3069-21-EP/25 aprobada el 15 de agosto de 2025 por el Pleno de la Corte Constitucional.
2. No compartimos el razonamiento de la mayoría respecto de que la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2021 (**“decisión impugnada”**) por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional (**“Corte Nacional”**) ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incurrir en el vicio de inatención. El análisis de motivación debe atender al criterio rector de identificar si la argumentación jurídica es suficiente, por tanto, estimamos que este Organismo ha adoptado una interpretación excesivamente rígida al estimar que la Corte Nacional no se ha referido al yerro de indebida aplicación del artículo 145 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (**“COPCI”**) equivocando el campo delimitado por la proposición jurídica del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (**“SENAE”**), en su recurso de casación.
3. Esta disidencia se desarrolla conforme a las siguientes consideraciones: en primer lugar, expondremos brevemente los antecedentes del caso; en segundo lugar, analizaremos el marco normativo aplicable, tanto a nivel constitucional como legal; y, en tercer lugar, presentaremos las razones jurídicas que justifican nuestra discrepancia con la decisión adoptada por la mayoría.

1. Antecedentes

4. La Compañía Sanofi – Aventis del Ecuador S.A. presentó demanda ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (**“Tribunal Distrital”**), en contra del SENAE, impugnando la resolución administrativa SENAE-DDG-2019-0032-RE de 25 de enero de 2019, que declaró sin lugar su reclamo administrativo relativo a la reclasificación del producto Pharmaton Vitality Cápsulas como suplemento alimenticio y la consecuente liquidación por derechos *ad valorem*, por un total de \$14.704,60. El proceso fue signado con el número 17510-2019-00162.

5. El 18 de febrero de 2020, el Tribunal Distrital dictó sentencia y aceptó la demanda, como consecuencia dejó sin efecto el aforo físico 325-2018, emitido para la importación del producto Pharmaton Vitality Cápsulas, bajo refrendo 028-2018-10-006713364 como suplemento alimenticio, inconforme con la decisión el SENAER interpuso recurso de casación.
6. El 27 de septiembre de 2021, la Corte Nacional casó la decisión impugnada y en consecuencia confirmó la validez de la Resolución SENAER-DDG-2019-0032-RE de 25 de enero de 2019, la Compañía Sanofi – Aventis del Ecuador S.A., interpuso recurso de aclaración que fue rechazada en auto de 11 de octubre de 2021.
7. El 11 de noviembre de 2021, la Compañía Sanofi – Aventis del Ecuador S.A (**“compañía accionante”**), presentó demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2021 que resolvió casar la sentencia y confirmar la resolución administrativa impugnada.
8. El caso sometido a la Corte Constitucional se identificó con el número 3069-21-EP y por sorteo su conocimiento le correspondió a la entonces jueza constitucional, Teresa Nuques Martínez.
9. El 22 de abril de 2024, el Tribunal de Admisión de este Organismo, conformado por los ex jueces Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y el juez Richard Ortiz Ortiz, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección **3069-21-EP** y dispuso que la Corte Nacional presente su informe de descargo. Mediante resolución 013-CCE-PL-2025 de 24 julio de 2025, se aceptó la renuncia de la entonces constitucional Teresa Nuques Martínez (quien sustanciaba la causa anteriormente) y se notificó a Raúl Llasag Fernández como reemplazante, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de Ausencias Definitivas de Jueces y Juezas de la Corte Constitucional. El 31 de julio de 2025, se titularizó al reemplazante como juez constitucional, por el período restante del periodo original de la exjueza. Por lo tanto, el caso fue asignado al juez constitucional Raúl Llasag Fernández. Al no estar de acuerdo con **(i)** la resolución del problema jurídico planteado presentamos nuestros argumentos disidentes.

2. Fundamentos de la acción y pretensión

2.1 Argumentos de la compañía accionante

10. La compañía accionante estima que la decisión impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y defensa en las garantías de defensa y motivación, adicionalmente afirma la transgresión de los principios de la

administración de justicia previstos en el artículo 168.6 del Código Orgánico de la Función Judicial (concentración, contradicción y dispositivo).

11. Para fundamentar la vulneración de los derechos invocados expresa lo siguiente:
12. Sobre los derechos a la **defensa en todas las etapas del proceso** y a la **seguridad jurídica** señala que el recurso de casación planteado por el SENAE se fundamentó en el caso segundo del artículo 268 del COGEP por falta de motivación de la sentencia del Tribunal de instancia y en el caso quinto por falta de aplicación de la Resolución 05-2013 de la Corte Nacional de Justicia e indebida aplicación del artículo 145 del COPCI, por lo que la seguridad jurídica implica que la Corte Nacional debía conocer únicamente los vicios que fueron admitidos a trámite; asimismo, afirma que la Corte Nacional se encontraba impedida de “realizar una reformulación a los argumentos que fueron presentados por el casacionista e incorporar nuevos, porque ello, en apago a la citada norma violentó el derecho a la defensa”.
13. Respecto a la **garantía de motivación** afirma que la decisión impugnada carece de lógica y coherencia al introducir hechos no controvertidos y no explicar la pertinencia del vicio alegado, en particular el de la causal quinta del artículo 268 del COGEP, concretamente afirma que la Corte Nacional:

[...] únicamente enunció la supuesta indebida aplicación del Art. 145 del COPCI pero su desarrollo corresponde a la existencia de otros vicios, en el hecho de que de la lectura del numeral 8.7. de la sentencia [...] se podrá evidenciar que es inexistente (sic.) la argumentación respecto a las razones por las que se configuraría el vicio alegado, al no existir una contrastación de los hechos con el derecho que lleven a concluir dicha transgresión fue determinante (sic.) en la parte resolutive de la sentencia; como se señaló en los antecedentes la H. Sala de la Corte Nacional de Justicia en su sentencia en el numeral 8.6.1. determinó específicamente que debe cumplir el vicio de indebida aplicación de una norma de derecho para que esta pueda ser aceptada al amparo del caso quito (sic.) del Art. 286 del COGEP.

14. Afirma también, que la Corte Nacional no ha explicado “¿Cómo el vicio alegado por el casacionista es determinante en la parte dispositiva de la sentencia?”, en cuanto al análisis que realiza en el considerando 8.7 de la sentencia impugnada, relativo a la aplicación indebida del artículo 145 del COPCI. Asimismo, señala que: “JAMÁS [...] se pronunció sobre violaciones, errónea interpretación y/o falta de aplicación de normas de índole nacional y supranacional que hace referencia el numeral 8.7. de la sentencia objeto de la presente acción, y que han sido expuestos únicamente por la Sala de Casación de la Corte Nacional”, por lo que alega que no pudo ejercer de forma adecuada su derecho a la defensa, al no contar con que los argumentos de la Corte Nacional “formaran parte de la litis casacional”.

15. Sobre el derecho a la **tutela judicial efectiva** afirma que aquel determina que las decisiones adoptadas contengan una adecuada motivación.
16. En virtud de los argumentos expuestos, la compañía accionante pretende que se deje sin efecto la sentencia de la Corte Nacional que aceptó el recurso de casación del SENAE y que se disponga la reparación integral de los derechos constitucionales vulnerados.

2.2 Argumentos del órgano jurisdiccional accionado

17. La Corte Nacional en su informe de 30 de mayo de 2022, resaltó su competencia para conocer y resolver la causa, luego de lo cual citó la *ratio decidendi* de su sentencia y afirmó que su decisión cuenta con una motivación suficiente.

3. Formulación y resolución del problema jurídico

18. Conforme se identifica de los argumentos de la compañía accionante, las afirmaciones relativas a vulneraciones de los derechos a la defensa, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, se formulan como una consecuencia común de la propuesta vulneración a la garantía de motivación, de tal manera que, en aplicación de los principios de eficiencia y economía procesal para evitar la reiteración argumental el tratamiento adecuado a las formulaciones de la parte accionante se realizará a través del problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la compañía accionante por incurrir en un vicio de inatencia?**
19. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE establece que:

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

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. [...]
20. La Corte Constitucional ha señalado que para examinar un cargo de vulneración a la garantía de motivación debe atenderse al criterio rector que observa que una argumentación jurídica es suficiente cuando tiene una estructura mínimamente completa.¹ Para lo cual ha determinado que aquella necesariamente debe estar

¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 57.

integrada por: **(i)** una fundamentación normativa suficiente; y, **(ii)** una fundamentación fáctica suficiente.²

21. La compañía accionante en lo principal alegó que, la Corte Nacional al analizar el caso quinto del artículo 268 del COGEP, relativo a la indebida aplicación del artículo 145 del COPCI, no ha explicado porque ese vicio es determinante en la parte dispositiva de la sentencia; así mismo, señala que no se pronunció respecto de violaciones, errónea interpretación o falta de aplicación de normas nacionales y supranacionales y que esos argumentos han sido expuestos únicamente por la Corte Nacional.
22. Siguiendo un orden lógico, corresponde referirnos a que la compañía accionante estima que la decisión impugnada introduce hechos no controvertidos y no explica la pertinencia del vicio alegado, agregando que en el propio considerando 8.6.1 de su sentencia la Corte Nacional señaló “que debe cumplir el vicio de indebida aplicación de una norma de derecho para que pueda ser aceptada (sic)”.
23. La Corte Constitucional ha desarrollado en sus decisiones la existencia de vicios motivacionales, en concreto, existe inatinencia:

[...] cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se esgrimen razones que no “tienen que ver” con el punto controvertido, esto es, no guardan relación semántica general con la conclusión final de la argumentación y, por tanto, con el problema jurídico de que se trate. Dicho de otro modo, una inatinencia se produce cuando el razonamiento del juez “equivoca el punto” de la controversia judicial.³

24. En el caso en estudio, se identifica que la decisión impugnada aborda el yerro de indebida aplicación del artículo 145 del COPCI al amparo del caso 5 del artículo 268 del COGEP, a partir del considerando 8.7, la Corte Nacional en lo principal, emite las siguientes conclusiones:
 - (i)** El artículo 145 del COPCI se refiere a la facultad determinadora del SENAE en el control posterior;
 - (ii)** Que, el Tribunal de instancia reconoció que la administración aduanera efectuó el aforo en función de las normas que le facultan la reclasificación, sin embargo,

² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61: “Que la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. [...] Que la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.

³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 24.

afirmó la inobservancia de los principios jurídicos contenidos en los artículos 82 de la Constitución;

- (iii) Luego de lo cual, desvirtúa el argumento del Tribunal Distrital, para el efecto señala que el Ecuador se adhirió el 16 de septiembre de 2008 a la Convención Internacional del Sistema Armonizado de Designación y de Codificación de Mercancías de la Organización Mundial de Aduanas, lo que implica su sujeción a sus normas y consecuentemente se somete a aquellas para la utilización de las partidas y subpartidas del sistema armonizado; así como, su sometimiento a las Reglas Generales para la interpretación del Sistema Armonizado, así como, a todas las notas de las secciones, capítulos y subpartidas;
- (iv) Agrega también, que, en la norma supranacional, antes referida, se contempla la creación del Comité del Sistema Armonizado, que entre sus atribuciones tiene la de redactar las notas explicativas, criterios de clasificación y otros criterios para la interpretación del sistema armonizado;
- (v) Luego de lo cual, se refiere a la Decisión de la Comunidad Andina No. 812, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 2793, que rige para los países miembros de la Comunidad Andina, en dicha decisión se aprobó la Nomenclatura Común de Designación y Codificación de Mercancías de los Países Miembros de la Comunidad Andina, por lo que detalla una clasificación arancelaria y reglas generales para la interpretación de nomenclatura arancelaria, NANDINA, nomenclatura andina a la que se sujeta nuestro país;
- (vi) La Corte Nacional hace mención a la normativa interna, concretamente a los artículos 83 del COPCI relativo a la aplicación de la nomenclatura definida por el órgano rector en comercio exterior; al literal b) del artículo 79 del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio del COPCI;
- (vii) Resalta que, la administración aduanera y las autoridades sanitarias no tienen injerencia en el diseño de la nomenclatura arancelaria, de las Reglas Generales para la Interpretación del Sistema Armonizado, de las Normas de las secciones, capítulos y subpartidas y de las notas explicativas del sistema de clasificación arancelaria y tampoco tienen injerencia en la tarifa aplicable a la subpartida arancelaria del producto importado, pues aquella es fijada por el Comité de Comercio Exterior;
- (viii) Agrega que, las autoridades sanitarias no tienen injerencia en la determinación del tipo de productos a los que se les otorga registro sanitario como

medicamento, pues tal definición es dispuesta por el legislador en el artículo 259 de la Ley Orgánica de Salud;

- (ix) Por lo que, no corresponde que el SENA y las autoridades de salud acuerden que a un producto se le otorgue registro sanitario como medicamento, se le asigne una clasificación arancelaria distinta a la que le corresponda por la nomenclatura arancelaria, Reglas Generales para la Interpretación del Sistema Armonizado, Notas de las Secciones, Capítulos y Subpartidas y las notas explicativas del sistema de clasificación arancelaria;
 - (x) Que tampoco, es admisible que, a una mercancía preparada para un régimen alimenticio especial, conforme a las normas de clasificación arancelaria, el SENA le asigna una subpartida arancelaria que se encuentra dentro del Capítulo 21 de preparaciones alimenticias diversas, se le niegue un registro sanitario como medicamento, que le corresponde por extensión de acuerdo al artículo 259 de la Ley Orgánica de Salud;
 - (xi) Para determinar que, el Tribunal Distrital ha incurrido en indebida aplicación del artículo 145 del COPCI, “que si bien se refiere al control posterior del SENA desconoce la facultad [del SENA] para poder cambiar la partida arancelaria de un producto importado”;
 - (xii) Por lo cual, resolvió casar la sentencia y confirmar la validez de la Resolución SENAEDDG20190032RE de 25 de enero de 2019.
25. Conforme se observa, en la decisión impugnada la Corte Nacional fue explícita en referirse al artículo 145 del COPCI, norma cuya indebida aplicación fue planteada en casación, y estructuró un razonamiento dirigido a demostrar por qué consideraba que dicho yerro se había configurado. En ese marco, más allá de la valoración sobre la corrección de su conclusión, lo cierto es que la Corte Nacional sí ofreció una respuesta motivada al problema jurídico planteado. De esta forma, se advierte que la Corte Nacional atendió de manera directa al cargo de indebida aplicación normativa, y expuso una motivación que conecta el planteamiento del casacionista con la decisión final adoptada. Ello demuestra que no se configuró un vicio de inatención, pues la argumentación guardó relación con el punto controvertido. Consecuentemente, la decisión impugnada cuenta con una motivación suficiente en los términos constitucionales, en tanto se aprecia una estructura argumentativa que: (i) identifica la norma cuya indebida aplicación fue denunciada, (ii) desarrolla razones jurídicas que considera pertinentes, y (iii) conecta dicho razonamiento con la parte resolutive. La suficiencia de la motivación se encuentra en este encadenamiento lógico, sin que sea

necesario que esta Corte se pronuncie sobre la corrección del criterio adoptado en sede de casación.

26. Desde esta perspectiva, consideramos que la Corte Nacional actuó dentro del ámbito de sus atribuciones jurisdiccionales al emitir la sentencia impugnada, y que no se ha configurado una vulneración al debido proceso en la garantía de motivación, por un vicio de inatinencia.

4. Razón de la disidencia

27. Disentimos de la decisión de mayoría, por cuanto: **(i)** Concluyó en la existencia de una inatinencia motivacional, sin considerar que el análisis de la Corte Nacional respondía a un orden lógico y sobre todo a un ejercicio técnico jurisdiccional en materia contencioso tributaria.
28. Por estas razones consignamos nuestro voto salvado al presente caso.



Firmado electrónicamente por:
ROMAN JOSE LUIS
TERAN SUAREZ

Validar únicamente con FirmaEC

José Luis Terán Suárez
JUEZ CONSTITUCIONAL

CLAUDIA HELENA
SALGADO LEVY

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
JORGE ISAAC
BENAVIDES ORDONEZ

Validar únicamente con FirmaEC

Jorge Benavides Ordóñez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de los jueces constitucionales José Luis Terán Suárez, Claudia Salgado Levy, Jhoel Escudero Soliz y Jorge Benavides Ordóñez, anunciado en la sentencia de la causa 3069-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 29 de agosto de 2025, mediante correo electrónico a las 9:23; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

306921EP-82fbb

**Caso Nro. 3069-21-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes uno de septiembre de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz, al igual que el voto salvado en su calidad de juez constitucional; el día viernes veintinueve de agosto de dos mil veinticinco los votos salvados de los jueces constitucionales Claudia Salgado Levy y José Terán Suárez; y, el día sábado treinta de agosto de dos mil veinticinco el voto salvado del juez constitucional Jorge Benavides Ordoñez, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1281-22-EP/25
Juez ponente: Raúl Llasag Fernández

Quito, D.M., 04 de septiembre de 2025

CASO 1281-22-EP

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

SENTENCIA 1281-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de acción de protección, dictada por la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro. Se concluye que la sentencia no vulneró el derecho a la seguridad jurídica, pues esta observó los efectos tanto de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado, así como, de su auto de aclaración y ampliación.

1. Antecedentes procesales

1.1. Del proceso originario

1. El 18 de noviembre de 2021, Gabriela Fernanda Bonilla Ortega y otros¹ (“**accionantes**”) presentaron una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública, el Hospital Teófilo Dávila y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).² La causa fue signada con el número 07205-2021-02659.
2. Mediante sentencia de 3 de diciembre de 2021, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Machala, provincia

¹ Fanny Verónica Cando Zhingri, Katerine Paola Guillén Dután, Verónica María Gaona Moreno, Gastón Vladimir Medina Preciado, Nuria Vanessa Villa Mocho, Karlo Ramiro Mogrovejo Román y Gabriela Vanessa Vanegas Mendieta.

² Los antecedentes que dieron origen a la controversia son los siguientes: Los accionantes, en su demanda, expusieron que son profesionales de la salud que trabajaron bajo modalidad de contratos de servicios ocasionales durante la pandemia y, que “a pesar de cumplir todos los requisitos legales para que se generen los concursos a los que se refiere el artículo 25 de la [Ley Orgánica de Apoyo Humanitario] [“**LOAH**”] y de haberse agotado el plazo señalado en dicha Ley para que el Estado lleve a cabo esos procedimientos, la entidad demandada ha omitido cumplir las disposiciones normativas”. Aquello, lo identificaron como el hecho que -de acuerdo con los accionantes- vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica; igualdad y no discriminación; y, al trabajo. Como pretensión, los accionantes solicitaron que se declare la vulneración a sus derechos, y se ordene convocar al concurso de méritos y oposición conforme lo establecido en el artículo 25 de la LOAH.

de El Oro (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción.³ Inconforme con la decisión, el Hospital Teófilo Dávila y la PGE apelaron.

3. Mediante sentencia de 15 de marzo de 2022, la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso, revocó la sentencia de primera instancia y, por ende, declaró sin lugar la acción de protección.

1.2. Del procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 11 de abril de 2022, los accionantes presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emanada por la Corte Provincial el 15 de marzo de 2022.⁴ La sustanciación de la acción extraordinaria de protección le correspondió, por sorteo, a la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
5. El 13 de septiembre de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformada por las entonces juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín y Teresa Nuques Martínez, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.⁵ Además, solicitó a la Corte Provincial que presentara su informe de descargo motivado con relación a la demanda.
6. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la entonces jueza sustanciadora Teresa Nuques Martínez avocó conocimiento, mediante auto de 5 de mayo de 2025, y solicitó a la Corte Provincial que presente su informe de descargo motivado. Este informe fue recibido el 14 de mayo de 2025.

³ En lo principal, la Unidad Judicial determinó que “la defensa técnica en representación de la Institución accionada, afirmó que los accionantes sí reúnen los requisitos establecidos en el Artículo 25 de la [LOAH], y que ya se ha instaurado un trámite en la vía administrativa observando que existe un levantamiento o informe final en base a [sic] lo establecido en la [LOAH], certificados del segundo grupo de creación de partidas en aplicación a la [LOAH] constando en el listado los accionantes, sin embargo de la revisión de la documentación presentada en el trámite administrativo, se observa que no se encuentra concluido en su totalidad”. Como medida de reparación, la Unidad Judicial dispuso al Ministerio de Salud Pública que, con base en el Art. 25 de la LOAH y en el término de sesenta días, continúe y concluya con el trámite administrativo sobre la apertura del concurso de méritos y oposición a favor de los accionantes y que, de ser el caso, se confieran los nombramientos definitivos, una vez que se haya llamado a concurso.

⁴ El 26 de mayo de 2022, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

⁵ CCE, auto de admisión 1281-22-EP, 13 de septiembre de 2022, p. 6. Este auto se aprobó con dos votos a favor de las entonces juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez y un voto salvado de la entonces jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

7. El 31 de julio de 2025, la Secretaría General de la Corte Constitucional a través del sistema SACC asignó el caso al juez constitucional Raúl Llasag Fernández.⁶ Posteriormente, el 26 de agosto de 2025, el juez constitucional Raúl Llasag Fernández avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

8. De conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“CRE”), en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de las partes

3.1. De los accionantes

9. Los accionantes afirman que la sentencia dictada el 15 de marzo de 2022 por la Corte Provincial vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva (artículos 82 y 75 de la CRE, respectivamente).
10. Los accionantes aclaran en su demanda que mientras se tramitaba el recurso de apelación de su caso, “el 1 de diciembre del 2021, se publica en el Registro Oficial la Sentencia [sic] No. 18-21-CN/21 de la Corte Constitucional”. Al respecto, citan un fragmento de la sentencia impugnada para aludir a la determinación de los efectos establecidos para dicha sentencia. Luego, afirman que la Corte Provincial habría vulnerado la seguridad jurídica, porque “omite analizar si el caso en concreto se encontraba o no dentro de las excepciones señaladas por la propia Corte Constitucional, de hecho, y a pesar de que se le señaló a la Corte [P]rovincial que documentadamente la institución demandada había demostrado ya haber iniciado el proceso administrativo”. A su decir, la Sala habría señalado que “el [a]rtículo 25 de la LOAH ya no forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, sin reparar en el análisis integral de la sentencia que declaró su inconstitucionalidad y del caso en concreto”.

⁶ Mediante resolución 013-CCE-PLE-2025, de 24 julio de 2025, se aceptó la renuncia de la exjueza constitucional Teresa Nuques Martínez y se notificó a Raúl Llasag Fernández como reemplazante correspondiente, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de Ausencias Definitivas de Jueces y Juezas de la Corte Constitucional. El 31 de julio de 2025, se titularizó al reemplazante como juez constitucional, por el período restante del periodo original de la exjueza, Teresa Nuques Martínez.

11. Adicionan su entendimiento sobre los efectos de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado:

La Corte Constitucional mediante Sentencia N. 18-21-CN/21 declaró su inconstitucionalidad, pronunciamiento que a su vez fue aclarado por la Corte Constitucional mediante auto N. 18-21-CN/21 y acumulado, mismo que en su numeral 22, reza: ‘...La Corte se refiere a los procesos administrativos que ya se han ejecutado y aquellos que se están ejecutando en sede administrativa y no respecto a los procesos judiciales que no gozan de cosa juzgada,’; visto aquello corresponde decir que, siempre será obligación de los juzgadores el tener en cuenta la dimensión de la seguridad jurídica [...].

12. Arguyen que la Corte Provincial “deja de lado el análisis de los hechos probados”, y se remite únicamente a decir que el [a]rtículo 25 de la LOAH se ha declarado inconstitucional. Los accionantes mencionan que la sentencia de la Corte Provincial en ningún momento dedica ni un párrafo a analizar los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad. En su opinión, el caso se enmarcaría en el numeral 3 de la parte resolutive de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado, lo cual supone que la declaratoria de inconstitucionalidad “no tiene efecto para los actores, pues sus concursos de méritos y oposición ya se encuentran en curso”.

13. Aseveran que cuando las autoridades judiciales accionadas “omiten analizar a fondo el caso, desatendiendo la aplicación de la propia sentencia de la Corte Constitucional, vulneran, no sólo la [s]eguridad [j]urídica, sino que vulneran [...] la tutela judicial efectiva”. A su criterio, la vulneración se fundamenta en que no habría “te[nido] acceso a una decisión sobre el fondo del asunto”. Por ello, concluyen que:

[n]o puede ser una sentencia efectiva, si en lugar de resolver el problema jurídico que nace de los hechos verificados en el proceso, ‘resuelve’ sin pronunciarse siquiera sobre los hechos que se han corroborado en el proceso, sino simplemente haciendo una referencia a una sentencia Constitucional, que en teoría aplica, pero que en realidad vulnera, pues es esa misma sentencia, la que establece los casos de excepción en los que no tiene efectos.

(Énfasis y mayúsculas eliminadas)

14. Con base en los argumentos expuestos, los accionantes solicitan que se corrija la inobservancia de normas y principios constitucionales. Además, solicitan que la Corte efectué un control de mérito en su caso, a fin de obtener una respuesta al fondo de su conflicto.

3.2. Del informe presentado por la Corte Provincial

15. Mediante escrito presentado el 14 de mayo de 2025, los jueces provinciales de la Corte Provincial -Carlos Orlando Cabrera Palomeque y Jorge Antonio Urdin Suriaga- realizaron un recuento de los antecedentes del proceso. Posteriormente, sintetizaron los argumentos de las partes procesales de la siguiente manera:

15.1. Los jueces recordaron que los accionantes alegaron que laboraron para el sistema de salud pública durante la pandemia y que el Ministerio de Economía y Finanzas emitió dictamen favorable a la LOAH –lo que incluía el artículo 25 de dicho cuerpo legal–. Es así que, “[a] pesar de cumplir todos los requisitos legales para que se generen los concursos a los que se refiere el [a]rtículo 25 de la LOAH y de haberse agotado el plazo señalado en dicha Ley para que el Estado lleve a cabo esos procedimientos, la entidad demandada ha omitido cumplir las disposiciones normativas”.

15.2. Sobre la parte accionada, los jueces puntualizaron que el Ministerio de Salud “en audiencia especificando [sic] que no procede la demanda, ya que la Institución ha iniciado el proceso respectivo pero que cada caso es diferente y hay algunos a los que no se puede dar y en los demás casos no depende solamente del Ministerio de Salud sino del Ministerio de Finanzas que debe asignar el presupuesto”. En la misma línea, indicaron que la PGE argumentó la inconstitucionalidad de la norma a partir de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado.

15.3. Por ello, finalizaron resaltando el análisis realizado:

[...] este Tribunal de alzada para resolver el caso se remitió principalmente a la sentencia [...] 18-21-CN/21, dictada el 29 de septiembre de 2021 (antes de la presentación de la demanda), por La Corte Constitucional, que declaró la inconstitucionalidad del [a]rt. 25 de la [LOAH], pronunciamiento que a su vez fue aclarado mediante auto en la misma causa [...] 18-21-CN/21 y acumulados, que en su numeral 22, reza: ‘[...] La Corte se refiere a los procesos administrativos que ya se han ejecutado y aquellos que se están ejecutando en sede administrativa y no respecto a los procesos judiciales que no gozan de cosa juzgada, tal como se explicó en el párrafo anterior respecto a la solicitud de aclaración de la primera peticionaria. Los procesos judiciales que sigan en curso no podrán aplicar las normas declaradas inconstitucionales a partir de la publicación de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado y de este auto de aclaración en el Registro Oficial’. **Sentencia que al ser de cumplimiento obligatorio para los Jueces, se aplicó estrictamente la misma, llegando a la conclusión de que no se puede aplicar el referido [a]rt. 25 de la Ley Humanitaria, razón por la cual, se decidió aceptar el recurso de apelación de la parte accionada y revocar la sentencia que declaró con lugar en primera instancia [...].**

(Énfasis añadido)

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁷ Para que este Organismo pueda pronunciarse respecto a los cargos presentados en una acción extraordinaria de protección, es indispensable que el accionante presente argumentos claros sobre el derecho presuntamente vulnerado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, independientemente de los hechos que dieron origen al proceso.⁸
17. Asimismo, una argumentación mínimamente completa debe reunir los siguientes elementos: i) una tesis en la que se afirme cuál es el derecho violado; ii) una base fáctica que señale cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia ha sido la vulneración del derecho fundamental; y, iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.⁹
18. En principio, de los cargos sintetizados en los párrafos 10 al 13 *supra*, es posible observar que se acusa la vulneración a los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva. Así, se aprecia claramente que el argumento central de los accionantes atiende a que la sentencia emitida por la Corte Provincial no habría observado en su razonamiento los efectos de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado y, su auto de aclaración y ampliación en su caso concreto, lo cual, en consecuencia y según manifiestan, los habría privado de obtener una respuesta de fondo en su caso. En atención a aquello, el argumento al versar sobre los efectos de la referida sentencia y, su auto de aclaración y ampliación guarda relación directa y se ve atendido de forma integral a través del derecho a la seguridad jurídica, por lo que, se formulará el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes, por inobservar los efectos dispuestos en la sentencia constitucional 18-21-CN/21 y acumulado y, su auto de aclaración y ampliación?

19. Finalmente, respecto de la solicitud de que la Corte realice un control de mérito en este caso, es menester señalar que, reiteradamente, se ha manifestado que solo en casos

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

⁸ CCE, sentencia 1448-13-EP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 31.

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

excepcionales y una vez que la Corte, de oficio, verifique el cumplimiento de ciertos presupuestos podría realizar un control de mérito del caso para revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional.¹⁰ En tal sentido, el que la demanda solicite esta cuestión no obliga a la Corte a justificar las razones para no realizar este examen excepcional.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes, por inobservar los efectos dispuestos en la sentencia constitucional 18-21-CN/21 y acumulado y, su auto de aclaración y ampliación?

20. El artículo 82 de la CRE establece que la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
21. Este Organismo también ha determinado que el derecho a la seguridad jurídica está conformado por tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. Estos elementos no se limitan a la aplicación de normas jurídicas positivas, sino también a la convicción por parte de los particulares de que las autoridades competentes no podrán alejarse de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitraria.¹¹ Además, de manera sostenida se ha considerado que, al analizar una posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse acerca de la correcta o incorrecta aplicación o interpretación de las normas. Lo que sí corresponde es verificar si en efecto existió una inobservancia de las sentencias de esta Corte por parte de la autoridad judicial que acarree como resultado la afectación a la seguridad jurídica.¹²
22. Por regla general se ha razonado que “todos los criterios de decisiones jurisdiccionales, esto es sentencias de acciones extraordinarias de protección, de incumplimiento, por incumplimiento, consultas de norma, control de constitucionalidad [...] emanados por este órgano de administración de justicia son de obligatorio cumplimiento”.¹³ En adición, sobre los efectos esta Corporación ha sostenido que “los precedentes jurisprudenciales

¹⁰ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

¹¹ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

¹² *Ibíd.*, párr. 40.

¹³ CCE, sentencia 36-20-EP/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 23; sentencia 001-18-PJO-CC, caso 0421-14-JH, 20 de junio de 2018, párr. 13; sentencia 081-17-SEP-CC, caso 1598-11-EP, 29 de marzo de 2017, p. 11; y, sentencia 001-16-PJO-CC, caso 0530-10-JP, 22 de marzo de 2016, párr. 25.

vinculantes de la Corte Constitucional, deberán ser obedecidos desde su expedición (efecto ex nunc), salvo que la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias les otorgue a dichas decisiones otro tipo de efectos”.¹⁴

23. En esta línea, el derecho a la seguridad jurídica al buscar garantizar los elementos de confiabilidad, certeza y no arbitrariedad, también resguarda el que las autoridades competentes no podrán alejarse de forma injustificada o arbitraria de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a sus situaciones jurídicas. En ese marco, este Organismo ha reconocido expresamente que “este derecho [...] tutela la observancia de precedentes constitucionales y de otras decisiones constitucionales con trascendencia normativa”,¹⁵ lo cual incluye a las sentencias dictadas en ejercicio del control concreto de constitucionalidad. En ese sentido, la jurisprudencia de esta Corte ha razonado respecto de la vinculatoriedad y obligatoriedad de sus sentencias y dictámenes de control constitucional, estableciendo que este tipo de decisiones deben ser empleadas como fuente de la justificación jurídica de sentencias y autos en procesos judiciales.
24. En la presente causa, los accionantes alegaron que la Corte Provincial no analizó si les eran aplicables los efectos de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado, al haberse iniciado los trámites administrativos para el concurso de méritos y oposición, conforme el artículo 25 de la LOAH. En dicho marco, corresponde a esta Corte determinar si la sentencia impugnada observó los efectos de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado.
25. En la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado, esta Corte decidió:
 1. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 y de la Disposición Transitoria Novena de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19.
 2. Declarar, por conexidad, la inconstitucionalidad del artículo 10 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID 19, la Norma técnica para la aplicación de los concursos de mérito y oposición dispuestos en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, y el Reglamento para la Aplicación del Artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario y Artículo 10 de su Reglamento General.
 3. Señalar que lo dispuesto en esta sentencia surtirá efectos a futuro, a partir de la publicación de este fallo en el Registro Oficial y no tendrá efecto alguno respecto a concursos de méritos y oposición efectuados bajo el régimen excepcional establecido en dicha norma, tanto de aquellos terminados como aquellos **que se encuentran en curso en cualquier etapa a partir**

¹⁴ CCE, sentencia 2403-19-EP/22, 12 de enero de 2022, párr. 30.

¹⁵ CCE, sentencia 943-15-EP/21, 21 de abril de 2021, párr. 40; sentencia 36-20-EP/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 24.

de su convocatoria. Así también de aquellos nombramientos ya obtenidos como producto de la interposición de acciones de protección. Esto debido a que dichas normas hasta ese momento se presumían como constitucionales, y por cuanto generaron **legítimas expectativas** para quienes se encuentran **participando en concursos legalmente convocados y en curso.**

(énfasis añadido)

26. Es importante acotar que, el 11 y 12 de octubre de 2021, ante la Corte se interpusieron recursos de aclaración a la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado. En ese orden, el 17 de noviembre de 2021, este Organismo atendió ambos recursos en el auto de aclaración y ampliación de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado. Dicho auto de aclaración y ampliación fue publicado en el Registro Oficial 245, el 1 de diciembre de 2021, conjuntamente con la sentencia.¹⁶ Así, se observa que el recurso concernía a dos situaciones. Del auto mencionado se observa que en la segunda cuestión abordada se solicitó a la Corte aclarar:

12. [...] la frase de la sentencia que señala “existen procesos ya en curso y se han generado expectativas legítimas” y pregunta al respecto si ese tipo de procesos son “judiciales y administrativos” “o solo judiciales o solo administrativo [sic]”.

13. También solicita aclaración respecto de la frase “generado expectativas legítimas” y en particular se determine “en que escenarios el estado ha generado dichas expectativas”.

27. Así, es posible observar que la aclaración solicitada sobre el punto mencionado inmediatamente *supra*, tenía como objeto el numeral 3 del decisorio de la sentencia. Sobre ello, la Corte razonó lo siguiente en el párrafo 22 del auto de aclaración y ampliación:

[...] respecto a las frases “procesos ya en curso” y “expectativas legítimas” en la sentencia, dichas frases citadas se encuentran relacionadas específicamente con los concursos de méritos y oposición. **La Corte se refiere a los procesos administrativos que ya se han ejecutado y aquellos que se están ejecutando en sede administrativa y no respecto a los procesos judiciales que no gozan de cosa juzgada**, tal como se explicó en el párrafo anterior respecto a la solicitud de aclaración de la primera peticionaria. **Los procesos judiciales que sigan en curso no podrán aplicar las normas declaradas inconstitucionales a partir de la publicación de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado y de este auto de aclaración en el Registro Oficial.**¹⁷

(énfasis añadido).

¹⁶ Ver:

https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjojYzA4YzY1ZjYtYjJkOC00MDE4LTU1MmMtZGJnN2EyYT15NDI5LnBkZiJ9

¹⁷ *Ibid* párr 22

28. Con base en lo expuesto, corresponde verificar si la sentencia de Corte Provincial observó los efectos del decisorio 3 de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado, de manera concatenada, con lo dicho en el párrafo 22 del auto de aclaración y ampliación con la finalidad de atender la alegación central de los accionantes.
29. De la revisión de la sentencia de Corte Provincial, se vislumbra que, los jueces provinciales mencionaron que los accionantes establecieron como “*thema decidendum*” que “la entidad accionada no ha cumplido con la aplicación del [a]rt. 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario”. Es, por ello, que los jueces aludieron a dicho artículo de la LOAH,¹⁸ lo citaron y mencionaron que:

[...] que la Corte Constitucional mediante [s]entencia [...] 18-21-CN/21 declaró su inconstitucionalidad, pronunciamiento que a su vez fue aclarado por la Corte Constitucional mediante auto [...] 18-21-CN/21 y acumulado, mismo que en su numeral 22, reza: ‘[...]La Corte se refiere a los procesos administrativos que ya se han ejecutado y aquellos que se están ejecutando en sede administrativa y no respecto a los procesos judiciales que no gozan de cosa juzgada, tal como se explicó en el párrafo anterior respecto a la solicitud de aclaración de la primera peticionaria. **Los procesos judiciales que sigan en curso no podrán aplicar las normas declaradas inconstitucionales a partir de la publicación de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado y de este auto de aclaración en el Registro Oficial**’.

(énfasis original).

30. En ese marco, los jueces anotaron que la consideración del auto de aclaración de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado “nos lleva ineluctablemente a decir que, este Tribunal de manera alguna podría aplicar el [a]rt. 25 de la [LOAH], pues esta disposición ya no forma parte del ordenamiento jurídico, tal y como lo dispone el [a]rt. 96 numeral 1 de la [LOGJCC]”. Además, recordaron que “siempre será obligación de los juzgadores el tener en cuenta la dimensión de la seguridad jurídica consagrada en el [a]rt. 82 de la [CRE], pues a través de ésa [sic] se garantiza a las partes procesales certeza y confianza en las actuaciones procesales así como el respeto a la [CRE]”. Por último, se refirieron a un fragmento de las sentencias 001-10-PJO-CC y 332-16-SEP-CC, para recordar el principio de *stare decisis* y “concluir por tanto que mal haría este órgano jurisdiccional de alzada en desatender sus propias decisiones”. Finalmente, la Corte Provincial aceptó el recurso interpuesto, revocando así la sentencia de primera instancia.

¹⁸ LOAH, artículo 25: “Estabilidad de trabajadores de la salud.- Como excepción, y por esta ocasión, los trabajadores y profesionales de la salud que hayan trabajado durante la emergencia sanitaria del coronavirus (COVID-19) con un contrato ocasional o nombramiento provisional en cualquier cargo en algún centro de atención sanitaria de la Red Integral Pública de Salud (RIPS) y sus respectivas redes complementarias, previo el concurso de méritos y oposición, se los declarará ganadores del respectivo concurso público, y en consecuencia se procederá con el otorgamiento inmediato del nombramiento definitivo”.

31. De lo expuesto es posible observar que la Corte Provincial identificó la pretensión para la presentación de la garantía, esto sería la aplicación de una norma que habría sido declarada inconstitucional por la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado. En tal virtud, la Corte Provincial enfatizó el fragmento del auto de aclaración y ampliación de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado, que alude a que los “procesos judiciales que sigan en curso no podrán aplicar las normas declaradas inconstitucionales a partir de la publicación [...] en el Registro Oficial”; lo cual, se corresponde con el caso *in examine*, ya que el recurso de apelación se resolvió el 15 de marzo de 2022, es decir, después de la publicación de la sentencia y auto de aclaración en el Registro Oficial 245, el 1 de diciembre de 2021 (ver párr. 26 *supra*).
32. Por lo señalado anteriormente, se sigue que la Corte Provincial observó que la norma fue declarada inconstitucional y, por ende, determinó que no formaba parte del ordenamiento jurídico para poder ser aplicada al caso. En consecuencia, en atención al párrafo 22 del auto de aclaración y ampliación de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado, la Corte Provincial estableció que, en respeto a la seguridad jurídica, no corresponde aplicar la norma inconstitucional. De ello, se colige que los jueces de la Sala Provincial sí se refirieron a los efectos de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado.
33. Así, conforme se mencionó en el párrafo 28 *supra* y teniendo en cuenta la naturaleza del auto de aclaración y ampliación, era menester que -para considerar la aplicación de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado- también, los juzgadores debían considerar el mencionado auto que aclaró los efectos determinados en el numeral 3 del decisorio de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado. En consecuencia, la sentencia impugnada no vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes, por cuanto se aplicaron las normas vigentes en el ordenamiento jurídico devenidas de una sentencia de la Corte Constitucional, cuyo contenido es de aplicación obligatoria por parte de los operadores de justicia.
34. Finalmente, respecto de las pretensiones de los accionantes sobre el fondo de la controversia, es menester mencionar que la Corte, reiteradamente, ha indicado que, en el marco del objeto y naturaleza de una acción extraordinaria de protección, no le corresponde pronunciarse sobre aspectos de fondo de las causas resueltas en instancia, así como tampoco estimar la corrección o incorrección de las decisiones judiciales.
35. En virtud de lo expuesto, se evidencia en el análisis realizado que la Corte Provincial observó los efectos de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado y su auto de aclaración y ampliación en la resolución de este caso.

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 **1281-22-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDEO SOLIZ**

Validar únicamente con FirmaRC

Jhoel Escudero Soliz
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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional José Luis Terán Suárez, 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

128122EP-833e5



Caso Nro. 1281-22-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1447-22-EP/25
Jueza ponente: Claudia Salgado Levy

Quito, D.M., 04 de septiembre de 2025

CASO 1447-22-EP

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

SENTENCIA 1447-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 12 de abril de 2022, dictada en el marco de una acción de protección por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua. La Corte concluye que la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes procesales en la judicatura de origen

1. El 7 de febrero de 2022, Carlos Wilfrido Carrasco Castro presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura (“CJ”) por haberle impuesto una sanción disciplinaria.¹

¹ La acción fue interpuesta en contra de Pedro José Crespo, director general del CJ, y Fausto Murillo, Juan José Morillo, Ruth Barreno y Xavier Muñoz, presidente y vocales del CJ, respectivamente. Las vulneraciones se habrían plasmado en el marco del proceso disciplinario MOT-0035-SNCD-2020-PC que concluyó con la resolución de 2 de diciembre de 2020 en la que el director general del CJ: 1) declaró que el accionante había incurrido en la infracción disciplinaria prevista en el artículo 108.8 del Código Orgánico de la Función Judicial, por haber vulnerado los derechos al debido proceso y a la defensa, mientras se desempeñaba como juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Quero; y, 2) sancionó al accionante con la suspensión del cargo, sin derecho a remuneración, por el plazo de 15 días. Posteriormente, el accionante apeló la resolución, sin éxito, ante el Pleno del CJ. En concreto, el accionante alegó la vulneración a sus derechos: i) al debido proceso, en la garantía de presunción de inocencia, pues no se habría respetado el plazo de ejecutoria de la resolución del 2 de diciembre de 2020; ii) al debido proceso, en la garantía de la motivación, en cuanto la resolución de la apelación por parte del Pleno del CJ carecería de motivación; y, iii) a la seguridad jurídica en cuanto el CJ habría inobservado normas durante el proceso disciplinario. La presente acción de protección fue signada con el número 18335-2022-00064.

2. El 22 de febrero de 2022, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Quero, provincia de Tungurahua, (“**Unidad Judicial**”) negó la acción.² El accionante interpuso un recurso de apelación.³
3. El 12 de abril de 2022, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (“**Corte Provincial**”) decidió: i) declarar la nulidad de la sentencia de primera instancia por falta de motivación y ii) desestimar la acción de protección de origen al no existir vulneraciones a los derechos constitucionales alegados.⁴
4. El 10 de mayo de 2022, Carlos Wilfrido Carrasco Castro (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 12 de abril de 2022 (“**sentencia impugnada**”) emitida por la Corte Provincial.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 13 de septiembre de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite y solicitó a la Corte Provincial que remita el informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda.⁵
6. El 7 de octubre de 2022, la Corte Provincial presentó el informe de descargo solicitado por la Sala de Admisión.
7. El 18 de marzo de 2025, en función de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, quien, en atención al orden cronológico avocó conocimiento el 21 de julio de 2025.

² La Unidad Judicial determinó que “la Resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura ha causado estado es decir es una expresión que hace referencia al carácter permanente que revisten los efectos jurídicos de una decisión administrativa o judicial como consecuencia de haber quedado firme, o lo que es lo mismo, haber pasado en autoridad de cosa juzgada [sic] una decisión queda firme cuando no es posible interponer contra ella recurso alguno, ya sea por el hecho de haberse agotado la instancia o bien porque haya concluido el tiempo para hacerlo. Por tanto, el accionar del Pleno del Consejo de la Judicatura está dentro de los parámetros Constitucionales, sin que se vea vulnerado ningún derecho constitucional”.

³ El accionante alegó en su recurso de apelación que la sentencia de primera instancia carecía de motivación.

⁴ La Corte Provincial consideró que no se vulneraron los derechos: i) al debido proceso, en la garantía de la motivación; ii) a la inocencia, luego de aclarar que los actos administrativos causan estado y que, a partir de ello, son ejecutables; iii) a la seguridad jurídica, al considerar que la inaplicación de una norma, *per se*, no puede considerarse como una vulneración a este derecho.

⁵ El Tribunal de Sala de Admisión que admitió a trámite la causa 1447-22-EP estuvo conformado por las ex juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez, Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191.2 literal d) de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. El accionante alega que la sentencia de la Corte Provincial vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica.⁶
10. Respecto a la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante sostiene que la sentencia impugnada no cumple con el criterio de debida diligencia porque adoptó “los mismos criterios desarrollados por la sentencia de primera instancia”. Además, la Corte Provincial estaría impedida “de analizar cuestiones de hecho y de derecho de la demanda de acción de protección al haber declarado la nulidad de la sentencia de primer nivel”. Por ello, la Corte Provincial habría vulnerado el derecho “a la tutela judicial efectiva a la luz de la obligación de debida diligencia de los operadores de justicia, en virtud de que no cumplieron con motivar el caso conforme las disposiciones constitucionales y legales vigentes”.
11. En cuanto a la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el accionante menciona que la sentencia impugnada carece de razonabilidad por desestimar la demanda luego de declarar la nulidad de la sentencia de primera instancia. Esto porque la Corte Provincial no tenía facultad de desestimar la demanda, pues, al haber declarado la nulidad de la sentencia de primera instancia por falta de motivación, no tenía competencia para resolver el fondo de la acción de protección, ya que esta atribución le correspondería al juez de primera instancia a causa de la declaratoria de nulidad.
12. Con relación a la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, el accionante señala que la Corte Provincial violó este derecho al haber resuelto el fondo de la acción de protección sin haber tomado “en cuenta que dentro del proceso los

⁶ Constitución, artículos 75, 76 numeral 7 literal l) y 82, respectivamente.

accionados no comparecieron a la audiencia de primera instancia, y tampoco legitimaron la intervención”, dejando de aplicar el artículo 16 de la LOGJCC.⁷

13. Finalmente, el accionante pretende que esta Corte acepte la acción extraordinaria de protección, declare que se vulneraron sus derechos constitucionales y que conozca el fondo del asunto. Agrega que se siente como precedente jurisprudencial que los jueces de apelación “pueden o no resolver el fondo de la acción de protección” cuando se ha declarado la nulidad, además, se disponga al CJ que capacite a los jueces que emitieron la sentencia impugnada a fin de que no vuelvan a cometer estos errores jurídicos, finalmente que ordene como reparación integral disculpas públicas por parte del CJ y una indemnización en favor del accionante por daños materiales e inmateriales.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

14. Los jueces de la Corte Provincial alegaron en su informe que el accionante ha confundido lo que es la nulidad de la sentencia generada por falta de motivación y la nulidad del proceso provocada por omisión de solemnidades sustanciales. En el caso de la nulidad por falta de motivación la Corte Provincial atendió lo que determina el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución que establece que los fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Por lo tanto, esta “nulidad de ningún modo puede y debe interpretarse como nulidad del proceso, primero porque claramente dicha norma habla de que son los fallos los que deben considerarse nulos, y no los procesos dentro de los cuales se emitieron dicha decisiones”.
15. En este sentido, la Corte Provincial señala que lo que declararon es “la nulidad de la sentencia de primera instancia por falta de motivación; el Tribunal no ha declarado la nulidad procesal, como para retrotraer el trámite. En este orden de cosas, cuando el actor señala que debía retrotraerse el proceso, está confundiendo la nulidad del acto procesal (la sentencia) con la nulidad del proceso”.
16. En adición, la Corte Provincial señala que en su calidad de tribunal de apelación tiene competencia para emitir una decisión de fondo una vez declarada la nulidad de la sentencia de primera instancia por indebida motivación, de conformidad al artículo 5 de la resolución 07-2017 de la Corte Nacional de Justicia que determina que, una vez casada la sentencia por falta de motivación, el tribunal de casación dictará sentencia

⁷ LOGJCC, artículo 16: “Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria”.

motivada. Al efecto, la Corte Provincial menciona que ha aplicado esta norma de modo analógico para resolver el mérito de la demanda de acción de protección.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. Conforme a los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
18. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁸
19. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 12 *supra*, si bien cuenta con una tesis y una base fáctica, carece de justificación jurídica alguna en la que se argumente cómo la acción u omisión de la autoridad judicial vulneró el derecho invocado de manera directa e inmediata, ya que no argumenta como la falta de aplicación de la norma impugnada vulneró el mencionado derecho. Así, esta Corte en atención a lo que determina la sentencia 1967-14-EP/20, ni aun realizando un esfuerzo razonable, encuentra argumentos claros y completos para analizar una posible vulneración a este derecho.
20. En cuanto a los cargos sintetizados en los párrafos 10 y 11 *supra*, la Corte observa que el accionante centra sus argumentos en la supuesta falta de motivación de la sentencia impugnada, porque la Corte Provincial habría desestimado la demanda de acción de protección a pesar de haber declarado previamente la nulidad de la sentencia de primera instancia. Para atender su alegación, se reconducen los cargos establecidos en el párrafo 10 *supra* a la garantía de la motivación que se alegó en los fundamentos del párrafo 11 *supra*⁹ para verificar si se constituiría un posible vicio motivacional de inexistencia o insuficiencia por incoherencia decisonal. Para lo cual se formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la Corte Provincial el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada, por incurrir en incoherencia decisonal?**

⁸ CCE, sentencias 2719-17-EP/21, de 8 de diciembre de 2021, párr. 11 y 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁹ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 122.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿Vulneró la Corte Provincial el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada, por incurrir en incoherencia decisional?

21. El artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución determina que “no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
22. La Corte Constitucional ha establecido que la motivación en toda decisión del poder público debe contener una “estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.¹⁰
23. La Corte ha determinado que habrá una deficiencia motivacional ante estos posibles escenarios: i) inexistencia de motivación; ii) la insuficiencia de motivación; y, iii) la apariencia motivacional.¹¹ Respecto a la apariencia motivacional, esta Corte ha establecido que esta no es una tercera categoría, sino que “se refiere a argumentaciones que lucen suficientes pero que, luego en un examen detenido, permiten identificar cierto tipo de vicios que las hace inexistentes o insuficientes en sentido estricto, según el caso concreto”.¹²
24. Respecto a la apariencia motivacional, uno de sus vicios motivacionales es la incoherencia decisional, la cual ocurre cuando existe una “inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión”, lo cual se da “cuando se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida”.¹³ Además, se ha determinado que este tipo de incoherencia “siempre implica que [sic] argumentación jurídica es aparente y, por tanto, que se vulnera la garantía de la motivación”.¹⁴
25. Por lo tanto, esta Corte debe verificar si la sentencia impugnada incurre en el vicio motivacional de apariencia por incoherencia decisional. Así, de la revisión de la sentencia impugnada¹⁵ se observa que:

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹¹ *Ibid.*, párr. 66.

¹² CCE, sentencia 1852-21-EP/25, de 14 de febrero de 2025, párr. 23.

¹³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, párr. 74.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 76.

¹⁵ Fojas 26 a la 28 del expediente de la Unidad Judicial.

- 25.1.** La Corte Provincial estableció que existía “una evidente deficiencia motivacional por insuficiencia”. En consecuencia, determinó que el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución le exigía declarar la nulidad de la sentencia en primera instancia “por falta de motivación de uno de los problemas jurídicos significativos o trascendentes a los que se debía dar una rigurosa atención”. A continuación, la Corte Provincial menciona que “la declaratoria de nulidad de la sentencia impugnada obliga a que el Tribunal pronuncie en su lugar la decisión que corresponda, al tenor del artículo 5 la Resolución 07-2017 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia; norma que se aplica, a la especie, por analogía”.
- 25.2.** Al efecto, la Corte Provincial realiza un análisis de la demanda de la acción de protección del accionante empezando por la vulneración a la garantía de motivación alegada en contra de la resolución del pleno del CJ impugnada. Respecto a este cargo, la Corte Provincial determinó que la resolución impugnada no adolece de “inexistencia, insuficiencia o apariencia motivacional, por lo que [...] se debe declarar que la mentada resolución no vulnera el derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación”.
- 25.3.** En cuanto a la vulneración de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes alegada por el accionante en su demanda, la Corte Provincial determinó que el accionante no ataca una “violación de una regla de trámite, sino la vulneración de una regla sustantiva que genera la improcedencia de un reclamo (la regla sobre la prescripción extintiva de la acción). Por tanto, no hay congruencia en sí mismo, en la alegación del demandante”.
- 25.4.** Sobre la alegada vulneración del derecho a la presunción de inocencia, la Corte Provincial determinó que el hecho de que una resolución sancionadora disciplinaria sea ejecutiva, no significa que se ha destruido la presunción de inocencia de la persona sancionada, pues puede acudir a los órganos jurisdiccionales para que revise las actuaciones de la administración. En esta línea, la Corte Provincial observó que al momento en que se ejecutó la resolución impugnada, no existía un acto administrativo en firme, pero la ejecución de esta resolución sí era posible al ser un acto administrativo ejecutivo, sin que se vulnere la presunción de inocencia.
- 25.5.** En el caso de la vulneración a la seguridad jurídica acusada por el accionante, la Corte Provincial determinó que no hay fundamentación alguna sobre este cargo ni ha encontrado que la resolución impugnada haya modificado arbitrariamente presupuestos normativos en la aplicación de normas. Además, la Corte Provincial sostuvo que la “inaplicabilidad normativa infra constitucional, a la que alude el

actor [...] en la audiencia de primera instancia, no es un asunto de vulneración del derecho a la seguridad jurídica”.

25.6. En consecuencia, la Corte Provincial decidió declarar la nulidad por falta de motivación de la sentencia de primera instancia y desestimó la demanda de acción de protección del accionante por improcedente, debido a la inexistencia de violaciones constitucionales a los derechos alegados.

- 26.** De lo expuesto, esta Corte considera que en la sentencia impugnada no hay una incoherencia decisonal entre la conclusión final de la argumentación en la cual se declaró la nulidad de la sentencia de la Unidad Judicial por falta de motivación y el decisorio que dispuso declarar la nulidad por falta de motivación de la sentencia antedicha. Esto porque la Corte Provincial en su argumentación, que consta en el párrafo 26.1 *supra*, declaró que la sentencia de primera instancia no estaba motivada y, de conformidad al artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, determinó que estaban obligados a declarar la nulidad de la sentencia de la Unidad Judicial.
- 27.** En consecuencia, esta Corte concluye que la sentencia de 12 de abril de 2022, emitida por la Corte Provincial, cuenta con una motivación suficiente y no presenta vicio motivacional alguno derivado de incoherencia decisonal, sin que le corresponda a este Organismo pronunciarse respecto de la corrección o incorrección de la sentencia impugnada, ya que no se ha manifestado sobre el conflicto de fondo limitando su análisis a la determinación de la suficiencia motivacional.¹⁶

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 **1447-22-EP**.
- Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
- Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

¹⁶ CCE, sentencia 2104-21-EP/25, 08 de mayo de 2025, párr. 35.

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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional José Luis Terán Suárez, 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

144722EP-83558



Caso Nro. 1447-22-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 112-20-IN/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 29 de agosto de 2025

CASO 112-20-IN

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

SENTENCIA 112-20-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 2 y la Disposición Final Primera de la Ordenanza 005-2016, expedida por el GAD Municipal del cantón Playas, que reforma el límite urbano cantonal. Esto, en virtud de que la ordenanza se encuentra derogada y no se verifican efectos ultractivos, ni se ha configurado unidad normativa.

1. Antecedentes procesales

1. El 09 de diciembre de 2020, Francisco Alberto Ticina Navarro, en calidad de coordinador general de asesoría jurídica del Ministerio de Agricultura y Ganadería (“**entidad accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 2 y la disposición final primera de la Ordenanza 005-2016, denominada “Reforma a la ordenanza sustitutiva 002-2016, que establece el límite urbano del cantón Playas”.¹ Esta fue expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Playas (“**GAD del cantón Playas o GAD**”) y fue aprobada por el Consejo Municipal el 18 de agosto de 2016.
2. Mediante auto de 3 de febrero de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de inconstitucionalidad. En el mismo auto, se corrió traslado de la demanda al GAD del cantón Playas.

2. Competencia

3. De conformidad con el artículo 436 numeral 2 de la Constitución y los artículos 75 y 76 de LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver esta acción pública de inconstitucionalidad.

¹ La entidad accionante también solicitó la suspensión provisional de la norma, no obstante, mediante auto de 03 de febrero de 2021, la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado y la jueza Teresa Nuques Martínez, resolvió negar dicha solicitud.

3. Disposiciones impugnadas

4. La entidad accionante impugna el artículo 2 y la disposición final primera de la “Reforma a la ordenanza sustitutiva 002-2016, que establece el límite urbano del cantón Playas”, expedida mediante la Ordenanza 005-2016 (“**ordenanza impugnada**”), por el GAD del cantón Playas. Estas disposiciones establecen lo siguiente:

Art. 2.- En los casos en que la línea demarcatoria del límite urbano cruce como mínimo por la mitad de una propiedad cualquiera, toda su área será considerada como urbana siempre y cuando el territorio no esté en la jurisdicción de las comunas, para efectos de aplicaciones técnicas, legales, administrativas, tributarias y de otra índole municipal, previa inspección e informe técnico de la Unidad de Planificación y Gestión Territorial.

DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. - Deróguese todas las disposiciones legales que se opongan al contenido de la presente Ordenanza.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la entidad accionante

5. La entidad accionante sostiene que la ordenanza impugnada es inconstitucional por la forma porque no habría sido publicada en el Registro Oficial, como exige el principio de publicidad normativa, consagrado en el artículo 82 de la Constitución.
6. Sostuvo que el artículo 2 de la ordenanza impugnada es contrario a los artículos 226, 282, 424 y 425 de la Constitución por las siguientes razones:

- 6.1. La norma ampliaría los límites urbanos del cantón Playas sin la autorización previa del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Cuando, esto sería una exigencia del artículo 6 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (“**LOTRTA**”)² y el artículo 3 del reglamento de dicha ley. Por lo

² Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, suplemento del registro oficial 711, 14 de Marzo 2016. Última Reforma: segundo suplemento del registro oficial 29, 25 de marzo 2022, artículo 6: “A fin de garantizar la soberanía alimentaria, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos pueden declarar zonas industriales y de expansión urbana en suelos rurales que no tienen aptitudes para el desarrollo de actividades agropecuarias. Para este efecto la Autoridad Agraria Nacional, de conformidad con la Ley y previa petición del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano competente, en el plazo de noventa días siguientes a la petición, mediante informe técnico que determine tales aptitudes, autorizará, el cambio de la clasificación de suelos rurales de uso agrario a suelos de expansión urbana o zona industrial. Será nula de pleno derecho toda declaratoria de zonas industriales o de expansión urbana que no cumpla con lo dispuesto en el inciso anterior. En caso que la declaratoria efectuada por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano provoque

cual, en opinión de la entidad accionante, el GAD del cantón Playas habría vulnerado el artículo 226 de la Constitución que exige que las entidades estatales solo ejerzan las potestades y competencias atribuidas en la Constitución y en la ley; y al mismo tiempo habría vulnerado el artículo 282 de la Constitución que “reconocería” la facultad del Ministerio de Agricultura y Ganadería para normar el uso y acceso a la tierra.

6.2. La norma contravendría el principio de interdicción de la arbitrariedad reconocido en el artículo 18 del Código Orgánico Administrativo (“COA”) y a los artículos 122, 123 y 124 del mismo cuerpo normativo, los cuales se refieren a la obligatoriedad de un dictamen e informe para la emisión de un acto administrativo.

7. En relación con la “Disposición Final Primera” de la ordenanza afirmó que su permanencia en el ordenamiento jurídico vulneraría la jerarquía normativa reconocida en los artículos 424 y 425 de la Constitución.

4.2. Del GAD del cantón Playas

8. El GAD del cantón Playas argumentó que la ordenanza fue aprobada y debatida conforme al procedimiento previsto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”), en dos instancias, en las sesiones del 04 y 18 de agosto de 2016, y que entró en vigencia el 16 de septiembre del mismo año. En ese sentido, afirmó que, conforme los artículos 78.2 y 84.2 de la LOGJCC, la demanda de inconstitucionalidad por la forma debía ser rechazada por haberse presentado fuera del plazo de un año contado desde la entrada en vigencia de la norma, lo que ocurrió el 16 de septiembre de 2016, mientras que la acción fue presentada recién el 09 de diciembre de 2020.
9. Por otra parte, sostuvo que no se afectaron competencias del Ministerio de Agricultura y Ganadería, pues el GAD del cantón Playas actuó dentro de las competencias constitucionales establecidas en el artículo 264 de la Constitución.³ De igual forma, alegó la presunción de constitucionalidad de las normas expedidas por los órganos competentes (art. 76 LOGJCC), y que no se demostraron argumentos claros,

daños en los suelos fértiles, corresponderá la inmediata remediación y ejercicio del derecho de repetición para quienes emitieron la decisión”.

³ CRE, registro oficial 449 , 20 de octubre 2008, última modificación, tercer suplemento del registro oficial 568, 30 de mayo de 2024, artículo 264: “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”.

específicos y pertinentes para establecer una incompatibilidad normativa, conforme lo exigiría el artículo 79.5.b de la LOGJCC.

5. Cuestión previa

10. El 17 de julio de 2025, el GAD Municipal del cantón Playas remitió el oficio GADMCP-ALCALDIA-2025-369-O, mediante el cual informó que se expidió la Ordenanza 002-2025, titulada “Ordenanza que regula el uso, gestión y aprovechamiento del suelo urbano y rural del cantón Playas, actualiza el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la formulación del Plan de Uso y Gestión del Suelo del cantón Playas” (“**Ordenanza 002-2025**”).⁴ Asimismo, informó que la Disposición Derogatoria Quinta de dicha ordenanza derogó expresamente la Ordenanza 005-2016, que constituye el objeto del presente proceso.
11. De lo anterior, se desprende que la norma impugnada fue derogada y, en consecuencia, no se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico. No obstante, la LOGJCC establece que la Corte puede realizar control de constitucionalidad de normas derogadas⁵ y declarar su inconstitucionalidad, en los siguientes casos: (i) cuando, se presuma unidad normativa,⁶ o (ii) cuando las disposiciones tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución, es decir produzcan efectos ultractivos.⁷
12. El artículo 76.9.a de la LOGJCC presume la existencia de unidad normativa cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos. En ese sentido, a continuación se verificará si la disposición impugnada ha sido reproducida en la nueva ordenanza.
13. El artículo 2 impugnado (párrafo 4 *supra*) incluye los siguientes elementos esenciales: el criterio técnico-geométrico para determinar la inclusión total de predios dentro del límite urbano (línea demarcatoria), y, la exigencia de un informe técnico de la Unidad de Planificación y Gestión Territorial del GAD para aplicar la delimitación territorial antes mencionada.

⁴ Esta ordenanza fue publicada en el registro oficial, edición especial 338, el 02 de julio de 2025.

⁵ LOGJCC, artículo 76 numerales 8 y 9.

⁶ CCE, sentencia 055-16-SIN-CC, 26 de octubre de 2016, p. 15. También puede revisarse este concepto en la sentencia 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 19.

⁷ CCE, sentencias 15-18-IN/19, 2 de julio de 2019, párr. 48 y 65-19-IN/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 24.

14. Las disposiciones de la Ordenanza 002-2025 que podrían tener relación con la norma impugnada son las siguientes: artículo 17,⁸ artículo 24⁹ y artículo 118.¹⁰
15. El artículo 17 de la Ordenanza 002-2025 delimita la zona urbana con base en el *Anexo 4*,¹¹ y establece parámetros técnicos obligatorios para su delimitación, por ejemplo, gradientes, accesibilidad, densidad, integración con la malla urbana. Por su parte, el artículo 24 establece condiciones para transformar suelo rural en urbano, exige que esté colindante al suelo urbano (salvo excepciones) e introduce criterios técnicos (viabilidad de servicios, políticas de protección agraria). Finalmente, el artículo 118 regula el fraccionamiento de predios en suelo rural, prohíbe su urbanización si no cumplen requisitos de cesión y requiere autorización expresa de la autoridad agraria para adjudicaciones estatales.
16. Ninguno de los artículos vigentes de la Ordenanza 002-2025 reproduce, ni de manera literal ni sustancial, los elementos normativos esenciales contenidos en el artículo 2 de la norma derogada (párrafo 13 *supra*). Por ello, no se aprecia unidad normativa entre el artículo 2 de la derogada Ordenanza 005-2016 y los artículos 17, 24 y 118 de la Ordenanza 002-2025.

⁸ Ordenanza 002-2025, artículo 17: “Suelo urbano del cantón Playas. - El suelo urbano del cantón Playas y su delimitación se encuentra detallada en el ‘Anexo 4. Definición del Límite Urbano’ de la presente ordenanza. Para la delimitación del suelo urbano se considerará de forma obligatoria los parámetros sobre las condiciones básicas como gradientes, sistemas públicos de soporte, accesibilidad, densidad edificatoria, integración con la malla urbana y otros aspectos”.

⁹ *Ibid*, artículo 24: “Suelo Rural de Expansión Urbana. - Es el suelo rural que podrá ser habilitado para su uso urbano de conformidad con el Plan de Uso y Gestión de Suelo. El suelo rural de expansión urbana será siempre colindante con el suelo urbano del cantón, a excepción de los casos especiales que se definan en la normativa secundaria. La determinación del suelo rural de expansión urbana se realizará en función de las previsiones de crecimiento demográfico, productivo y socioeconómico del cantón, y se ajustará a la viabilidad de la dotación de los sistemas públicos de soporte definidos en el Plan de Uso y Gestión de Suelo, así como a las políticas de protección del suelo rural establecidas por la autoridad agraria o ambiental nacional competente.

Con el fin de garantizar la soberanía alimentaria, no se definirá como suelo urbano o rural de expansión urbana aquel que sea identificado como de alto valor productivo por parte de la autoridad agraria nacional, salvo que exista autorización expresa de la misma.

Los procedimientos para la transformación del suelo rural a suelo urbano o rural de expansión urbana observarán de forma obligatoria lo establecido en la ley de la materia.

Queda prohibida la urbanización en predios colindantes a la red vial estatal, regional o provincial, sin previa autorización del nivel de gobierno responsable de la vía”.

¹⁰ *Ibid*, artículo 118: “Fraccionamientos en Suelo Rural. – Para realizar el fraccionamiento en suelo rural, se deberá considerar lo siguiente: a) Cuando el fraccionamiento de un predio en suelo rural se realice sin cumplir la cesión obligatoria establecida en la ley, los nuevos predios resultantes solo podrán destinarse a cultivos o explotación agropecuaria. Tales lotes no serán susceptibles de urbanización ni lotización para uso residencial, industrial o de otra naturaleza distinta a la agroproductiva. b) En los casos de fraccionamiento de tierras rurales que provengan de adjudicaciones estatales, será obligatorio, además de cumplir con los lineamientos de esta Ordenanza, contar con la autorización expresa de la Autoridad Agraria Nacional, de conformidad con la normativa sectorial correspondiente”.

¹¹ Se deja constancia de que en el registro oficial no consta el texto del Anexo 4, y que el GAD de Playas tampoco lo remitió a la Corte Constitucional, por lo cual, no es objeto de análisis en esta sentencia.

17. En relación con la ultraactividad,¹² desde la derogatoria de las disposiciones impugnadas (02 de julio de 2025), tanto el artículo 2 como la disposición final primera de la Ordenanza 005-2016 dejaron de formar parte del ordenamiento jurídico del cantón Playas. Y no se identifica que mantenga efectos jurídicos pendientes, ni que exista una situación jurídica individual o colectiva que siga regulándose actualmente con base en su contenido.
18. Por lo expuesto, al no configurarse la unidad normativa ni los efectos ultractivos no procede que esta Corte realice un control abstracto de constitucionalidad de la norma impugnada.

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 pública de inconstitucionalidad **112-20-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

¹² Como ha señalado esta Corte, el artículo 76.8 de la LOGJCC “[...] recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado”. Vid. CCE, sentencias 15-18-IN/19, 02 de julio de 2019, párr. 48 y 65-19-IN/21, 08 de diciembre de 2021, pie de página 5.

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 Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 29 de agosto de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:

**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

11220IN-835f5



Caso Nro. 112-20-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes nueve de septiembre de dos mil veinticinco, 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)



Firmado electrónicamente por:

**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 29-25-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 10 de septiembre de 2025 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.

LEGITIMADOS ACTIVOS:

Freddy Javier Briones Delgado

CORREO ELECTRÓNICO:

javier_b88@hotmail.es; fbriones@defensoria.gob.ec

CASILLERO ELECTRÓNICO:

0924292592

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidencia de la República, Asamblea Nacional, Corte Nacional de Justicia y Procuraduría General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículos 11 numeral 2, 82, 66 numeral 4, 326 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador.

PRETENSIÓN JURÍDICA: Los accionantes solicitan se declare la inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 195 numeral 2 del Código del Trabajo y, por conexidad en contra de la Resolución número 05-2016 de la Corte Nacional de Justicia.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO. - Quito, a 01 de octubre del 2025.

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

AGB/ECC



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 69-25-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 12 de septiembre de 2025 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.

LEGITIMADOS ACTIVOS:

Diego Ocampo Lascano y Romina Espinel Acosta

CORREO ELECTRÓNICO:

docampo@ocampolegal.com; respinel@ocampolegal.com

LEGITIMADOS PASIVOS: Agencia de Regulación y Control Minero (“ARCOM”), Ministerio de Energía y Minas del Ecuador (actual Ministerio de Ambiente y Energía) y Procuraduría General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículos 82, 120 numeral 7, 135, 227, 300, 301, 323 de la Constitución de la República del Ecuador.

PRETENSIÓN JURÍDICA: Los accionantes solicitan se declare la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo en contra de la Resolución ARCOM-003/25, incluyendo el anexo 1, emitida por el Directorio de la Agencia de Regulación y Control Minero con fecha 31 de mayo de 2025, publicada en el Registro Oficial Nro. 64 el 20 de junio de 2025. De igual manera, solicitan la suspensión provisional de la norma acusada como inconstitucional.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO. - Quito, a 01 de octubre del 2025.

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

AGB/ECC



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

NGA/FA

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

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

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