EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS Y DICTAMEN:

1040-18-EP/23 En el Caso No. 1040-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección 1040-18-EP... 3

2312-19-EP/23 En el Caso No. 2312-19-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección 2312-19-EP. 19

30-22-IS/23 En el Caso No. 30-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento 30-22-IS 39

1361-17-EP/23 En el Caso No. 1361-17-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección 1361-17-EP. 52

1699-18-EP/23 En el Caso No. 1699-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección 1699-18-EP... 77

89-21-IN/23 En el Caso No. 89-21-IN Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad 89-21-IN. 99

2997-19-EP/23 En el Caso No. 2997-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección 2997-19-EP... 140

2-23-RC/23 En el Caso No. 2-23-RC Declárese que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución, es apto para las modificaciones constitucionales contenidas en las preguntas 2, 3 y 4..... 171

Año II - Nº 305 - 233 páginas
Quito, martes 30 de enero de 2024

Págs.

SALA DE ADMISIÓN:

RESUMEN DE CAUSA:

55-23-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimados Activos: Andrés Armando Cervantes Valarezo y José Gabriel Apolo Santos..... 228

79-23-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimados Activos: Manuel Agustín Chamba Chamba. 229

CASO:

1-24-CP Avóquese conocimiento de la causa 1-24-CP..... 230

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 1040-18-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 16 de agosto de 2023

CASO 1040-18-EP/23

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

SENTENCIA 1040-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias dictadas por la Unidad Judicial del cantón Rumiñahui y la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en un juicio ejecutivo, al no encontrar vulneración del derecho a la defensa en la garantía de presentar pruebas, ni del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

1. Antecedentes

1. El 18 de mayo de 2010, Alexandra Belén Damacela Vaca, en calidad de mandataria del Banco Procredit S.A. ("**parte demandante**"), presentó una demanda ejecutiva en contra de Ángel Romey Gómez Sosa y Rocío del Pilar Sanguano Suquillo, en calidad de deudores principales; y, Alán Ovidio Gómez Sosa y Lidia Marina Onofa Guallasamin, en calidad de garantes ("**parte demandada**").[1]

2. El 23 de marzo de 2017, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha ("**Unidad Judicial**"), dentro del proceso 17317-2010-0339, aceptó la demanda y dispuso a la parte demandada pagar al Banco Procredit S.A. la suma de USD 12.000,00, más los intereses legales y de mora; además, ordenó descontar los abonos parciales que la parte demandada justifique legalmente haber pagado. En contra de esta decisión, la parte demandada interpuso recurso de apelación.

3. El 1 de diciembre de 2017, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Corte Provincial**"), negó el recurso interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado. En contra de esta decisión, la parte demandada solicitó ampliación en lo relativo al pago de los intereses, mismo que fue negado el 23 de febrero de 2018.

[1] Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha, demanda ejecutiva, proceso 17317-2010-0339, foja 10. La demandante señaló que del pagaré a la orden 2203079317 de 14 de julio de 2008, se desprende el valor adeudado de USD 12.000,00., más el 22.92% de interés anual desde la suscripción hasta su vencimiento.

4. El 26 de marzo de 2018, Ángel Romey Gómez Sosa, Rocío del Pilar Sanguano Suquillo, Alan Ovidio Gómez Sosa y Lidia Marina Onofa Guallasamin ("**accionantes**"), presentaron acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias dictadas por la Unidad Judicial y la Corte Provincial.

5. El 25 de junio de 2018, la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda y, por sorteo de 11 de julio de 2018, su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.[2]

6. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso; por lo que, en auto de 16 de mayo de 2023, avocó conocimiento y requirió informe motivado de descargo a la Corte Provincial. Posteriormente, con auto de 24 de mayo de 2023, requirió informe también a la Unidad Judicial.

7. Los respectivos informes fueron recibidos los días 24 de mayo de 2023 y 5 de junio de 2023.

2. Competencia

8. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República ("**Constitución**" o "**CRE**"); en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción

9. Los accionantes sostienen que se vulneraron los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva; al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes: de que las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez o eficacia; de no ser privado de la defensa en ninguna etapa el

[2] El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo compuesto por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade, Roxana Silva Chicaíza.

procedimiento; de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones: de replicar argumentos, presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra; y, a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75, 76 numerales 1, 4, 7 literales a), c), h), l) y 82 de la Constitución.

10. Los accionantes señalan que, como prueba a su favor, solicitaron que la Unidad Judicial oficie al Banco Procredit para que emita una certificación respecto de las cuotas canceladas en el crédito 22-03079317 por parte del señor Ángel Gómez. Para el efecto, la Unidad Judicial emitió un auto el 28 de octubre de 2014; no obstante, aducen que

> […] no existe constancia procesal alguna, no existe algún documento que demuestre que haya sido depositado tal oficio en el Casillero Judicial Nro. 28 en la ciudad de Sangolqui, a nombre del Dr. César Cárdenas […].

11. Estiman, entonces, que se vulneró el debido proceso dado que esta prueba nunca se practicó. Además, manifiestan que "quedamos en indefensión, ya que el oficio solicito (sic) se constituye en una prueba principal para nosotros los demandados, a fin de tener claro todas las cuotas que los deudores ya habían cancelado a la parte acreedora".

12. En esta línea, además, sostienen que vulneraron sus derechos constitucionales, pues "[…]en el ejercicio de la debida diligencia, hasta debían mandarlo al casillero judicial, u oficiar directamente a la entidad bancaria […]".

13. Sobre esto, en relación a la sentencia de la Corte Provincial sostienen que

> […] a pesar de que estas vulneraciones incuestionables e incontrastables, han sido puestas en conocimiento de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha […], mediante la interposición del Recurso de Apelación por parte de los comparecientes, estas han sido omitidas por dicho Tribunal de Alzada, pues de nada han servido cuantos escritos hemos presentado […] sin embargo, no hemos tenido el éxito deseado, puesto que los señores jueces provinciales, en sentencia […], resuelven rechazar el recurso de apelación interpuesto y confirmar la sentencia venida en grado, por ende, el pedido de ampliación también fue negado, pero sin la debida motivación […].

14. Además, indican que los jueces –tanto de la Unidad Judicial como de la Corte Provincial- no justificaron

> […] el porqué no se presentó ni se practicó la prueba solicitada, exigencia que dejó franquear en alto la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha, cuando ésta se limita a decir en la última parte del CONSIDERANDO 4.6 del punto 4 de la referida sentencia, referente a los FUNDAMENTOS DE DERECHO.- ARGUMENTACIÓN JURÍDICA, […]

> '… Providencia que no ha sido impugnada por parte de los demandados. En consecuencia, no procede esta alegación invocada…'. Lo reprochable acaece en conocer si la parte actora no reconoce esos valores cancelados? […].

15. Finalmente, los accionantes señalan que, en virtud de lo anterior, se vulneró también su derecho a la seguridad jurídica.

16. Con base en lo expuesto, los accionantes solicitan que se deje sin efecto todo lo actuado a partir del auto de 11 de septiembre de 2015 dictado por la Unidad Judicial, incluyendo la sentencia dictada por la Corte Provincial.

3.2. Fundamentos de las judicaturas accionadas

Unidad Judicial

17. El juez Luis Vicente Salazar Román manifiesta que la parte demandada alegó que los oficios no fueron entregados pese a que "[…] tuvo el tiempo suficiente para retirar los oficios y obtener la información". Además de que "[…] no aplicó su derecho de impugnación que la Ley le faculta […] y que por negligencia de la parte demandada no gestionó la prueba solicitada".

18. Agrega que la parte demandante "[…] no acepta que la negligencia estuvo de su parte, al no haber gestionado lo dispuesto por esta judicatura, y que se basa en el principio dispositivo que corresponde a las partes el impulso del proceso".

Corte Provincial

19. Las juezas María de los Ángeles Montalvo, María Augusta Sánchez Lima, Guadalupe Narváez Villamarín manifestaron que en la sentencia impugnada se contestó los argumentos relevantes presentados por la parte demandada en el proceso de origen. En esta línea, indican que en la parte resolutiva de la sentencia se dispuso que los pagos parciales justificados por los demandados "[…] el perito los tome en cuenta y que la parte actora deberá dar las facilidades del caso".

20. Agregan que

> […] a fojas 43 y 43vta del cuaderno de primera instancia, los mismos accionados mediante escrito de fecha 2 de otubre (sic) del 2014, incorporan al proceso las cartolas o cartillas del banco Pocredit […] en consecuencia, la petición que requerían los accionados en el juicio

ejecutivo que trata del oficio y que refiere a cuotas canceladas motivo del crédito efectuado, fue debidamente examinada y valorada en el CONSIDERANDO CUARTO, por lo que en ningún momento se dejó en indefensión a los demandados.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

21. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que estos dirigen sobre la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental.[3]

22. Pese a que los accionantes sostienen que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso -en diversas garantías- y a la seguridad jurídica, esta Corte encuentra que sus argumentos se centran en que el juez de la Unidad Judicial (*i*) no habría practicado una prueba relevante que fue solicitada por ellos; y que ni la Unidad Judicial ni la Corte Provincial (*ii*) habrían motivado en sus sentencias la razón por la que esta prueba no se practicó.[4] En consecuencia, para evitar la reiteración argumentativa, este Organismo atenderá estos cargos a la luz del derecho al debido proceso en las garantías de presentación de pruebas y de motivación, a través de los siguientes problemas jurídicos:

a) *¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de presentar pruebas porque el juez de instancia emitió sentencia, pese a que no se habría oficiado la prueba relativa a que el Banco Procredit certifique las cuotas pagadas en el crédito adquirido por los, ahora, accionantes?*

[3] De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia 1967- 14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, los argumentos mínimamente completos en una demanda de acción extraordinaria de protección reúnen, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica), párrs. 17 y 18.

[4] Sobre las decisiones impugnadas la Corte considera necesario hacer dos precisiones: (i) no se debía agotar la acción de nulidad de sentencia ejecutoriada, puesto que la falta de práctica de prueba no es una causal para emprender dicha acción, de acuerdo con el artículo 299 del Código de Procedimiento Civil, así también lo ha resuelto la Corte Suprema de Justicia, criterio recogido por este Organismo en la sentencia 266-13-EP/20; y (iii) tampoco era necesario incoar la acción ordinaria que se prevé en el artículo 448 del Código de Procedimiento Civil, en razón de que los oficios fueron solicitados para demostrar la excepción de pago (ya alegada en este juicio). El Código de Procedimiento Civil, en la norma citada, prevé "[…] no se admitirán las excepciones que hubieren sido material de sentencia en el juicio ejecutivo".

b) *¿Las sentencias dictadas por la Unidad Judicial y la Corte Provincial vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al no justificar las razones por las que se dictó sentencia pese a que no se habría practicado la prueba relativa a oficiar al Banco Procredit para que certifique las cuotas del crédito pagadas por los accionantes?*

5. Resolución de los problemas jurídicos

a. ¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de presentar pruebas porque el juez de instancia emitió sentencia, pese a que no se habría oficiado la prueba relativa a que al Banco Procredit certifique las cuotas pagadas en el crédito adquirido por los, ahora, accionantes?

23. La Constitución prevé el derecho al debido proceso en la garantía de presentar pruebas en los siguientes términos:

> Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: […] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: […] h) Presentar 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.

24. El derecho a la defensa ha sido conceptualizado como el derecho que tiene todo aquel cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos respecto de este. En aquel sentido, el derecho a la defensa busca garantizar la contradicción e igualdad entre las partes procesales a través de diversas garantías que incluyen la posibilidad de presentar pruebas.

25. Así, la garantía de presentar pruebas, conocida también como el *derecho a la prueba*, tutela a las personas que forman parte de un proceso a fin de que se practiquen los medios probatorios necesarios para arribar al convencimiento del juzgador, siempre que estos cumplan los requisitos de tiempo y forma establecidos en la ley procesal. Es por ello que, conforme lo ha reconocido esta Corte, la vulneración de esta garantía no se produce por la mera inobservancia de una norma procesal, sino que, al enmarcarse en el derecho a la defensa, es preciso que esta omisión o irregularidad procesal haya conllevado la real indefensión del litigante, cuestión que, para la garantía mencionada, implica que la

actividad probatoria de la que se ha privado a la parte haya sido decisiva o determinante para la defensa por su trascendencia para el sentido de la decisión.

26. Ahora bien, el derecho a la defensa en la garantía de presentar pruebas no implica un derecho absoluto a efectuar una actividad probatoria ilimitada, ni forma parte de su esfera de protección la admisión de todas las pruebas que las partes soliciten. Esta garantía protege a los litigantes contra la privación arbitraria de los medios probatorios necesarios para su defensa.

27. Así, si bien -en principio- el examen de las exigencias legales de la actividad probatoria constituye un asunto propio de los órganos jurisdiccionales ordinarios, el derecho a la prueba exige que la Corte Constitucional analice si existe arbitrariedad en la inadmisión o falta de práctica de pruebas relevantes para la decisión, por ejemplo, por una aplicación o interpretación restrictiva o irrazonable de las causas legales o la falta de práctica de una prueba ya admitida, por causas imputables al órgano jurisdiccional.

28. En el presente caso, los accionantes sostienen que se vulneró este derecho, pues -aun cuando la Unidad Judicial dispuso oficiar al Banco Procredit para que certificara las cuotas pagadas por el señor Ángel Gómez- "[…] no existe razón alguna del recibido por escrito, con la que se demuestre que el juzgado si (sic) procedió a elaborar y a entregar el OFICIO solicitado por los demandados […]", razón por la cual, "[…] esta prueba nunca se evacuó, esta prueba nunca se practicó y nunca se presentó, entonces incuestionablemente (sic) que de nuestra parte quedamos en indefensión".

29. De la revisión del expediente de la Unidad Judicial se evidencia que los ahora accionantes, mediante escrito presentado el 2 de octubre de 2014, dentro del término probatorio, anunciaron y solicitaron la práctica de pruebas, entre las cuales consta:

> QUINTO.- Que se oficie al Banco Procredit, a fin de que dicha Institución certifique lo siguiente: Cuantas (sic) cuotas tienen cancelado el señor Ángel Gómez, respecto del crédito 22-03079317, para lo cual se agregará y se acompañará las copias de las cartillas que se acompaña como el calendario de pagos, que acompañamos en dos fojas útiles, que se refieren al pagaré a la orden agregado en la demanda y a cuanto (sic) asciende lo cancelado[…].[5]

30. A partir de ello, mediante dos autos dictados el 28 de octubre de 2014, la Unidad Judicial atendió de manera separada las solicitudes de práctica de pruebas realizadas por las partes

[5] Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha, escrito para presentar y anunciar pruebas de la parte demandada, proceso 17317-2010-0339, foja 46.

procesales. Respecto de la solicitud de la parte demandada determinó "[…] d).- Ofíciese conforme solicita la parte demandada en el ordinal quinto […]".[6]

31. Posteriormente, el 11 de septiembre de 2015, una vez fenecido el término probatorio, la Unidad Judicial dictó un auto en el que dispuso "[…] de conformidad con lo que manda el Art. 434 del Código de Procedimiento Civil se concede a las partes el término de 4 días a fin de que presenten sus alegatos". Frente a esta decisión los accionantes interpusieron recurso de revocatoria:

> "[…] al no haberse cumplido debidamente el término de prueba, al no haberse realizado la respectiva solicitud requerida en dicho término, como el de oficiar a dicha entidad bancaria a fin de que certifique sobre lo adeudado y cancelado respecto del crédito materia de la presente acción".

32. El 13 de octubre de 2015, este recurso fue negado por la Unidad Judicial indicando que "[…] todas las diligencias ordenadas dentro del término probatorio se encuentran debidamente notificadas a las partes: Es responsabilidad de las partes procesales y de sus abogados patrocinadores acercarse a la judicatura a retirar ,o, (sic) a realizar cualquier tipo de diligencia que se encuentren ordenadas (sic)".

33. Frente a este auto, el 20 de octubre de 2015 la parte demandada presentó un escrito señalando "[e]n razón de que se ha negado mi petición, y conforme así lo solicita la contra parte, se servirá concederme el respectivo término para presentar los alegatos".

34. De lo anterior se evidencia que, mediante auto, el juez sí dispuso la práctica de las pruebas solicitadas por los ahora accionantes, entre las cuales se proveyó la relativa al Banco Procredit. No obstante, conforme señaló el juez de instancia en la sentencia impugnada, una vez proveídos los oficios solicitados, los accionantes no los retiraron de la judicatura. Por lo que, no se encuentra un impedimento o traba irrazonable para la práctica de la prueba por parte de la judicatura accionada; al contrario, la omisión de su práctica es imputable a los accionantes.

35. Finalmente, cabe mencionar, además, que en la sentencia impugnada, el juez de instancia dejó abierta la posibilidad de que se reconozcan las cuotas pagadas en el crédito adquirido, siempre que se demuestren de conformidad con el ordenamiento jurídico.[7] De modo que,

---

[6] Ibíd. Foja 51.

[7] Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha, sentencia, proceso 17317-2010-0339, foja 75 vta. "[…] descontará los abonos parciales que la demandada justifique legalmente haber pagado […]".

contrario a lo afirmado por los accionantes, tampoco se evidencia que la falta de práctica de dicha prueba haya tenido incidencia en la decisión de la causa.

36. En consecuencia, esta Corte descarta la vulneración del derecho a la defensa en la garantía de presentar pruebas reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal h) de la Constitución.

b. ¿Las sentencias dictadas por la Corte Provincial y la Unidad Judicial vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al no justificar las razones por las que se dictó sentencia pese a que no se habría practicado la prueba relativa a oficiar al Banco Procredit para que certifique las cuotas del crédito pagadas por los accionantes?

37. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce la garantía de la motivación en los siguientes términos:

> 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 […] 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.

38. Así, la Constitución exige que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación suficiente, mediante una estructura mínimamente completa, tanto en lo normativo (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo fáctico (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).[8]

39. Para el efecto, esta Corte ha identificado que cuando una argumentación jurídica no contiene esta estructura mínima, entonces adolece de una deficiencia motivacional como la (i) inexistencia, (ii) insuficiencia o (iii) apariencia de motivación. Respecto, de la apariencia de motivación, implica que, aunque una argumentación jurídica luzca suficiente, puede estar viciada por ser incongruente con el debate judicial. La Corte ha dicho que hay incongruencia frente a las partes,[9] cuando se deja de contestar los

[8] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61

[9] El término "congruencia frente a las partes" ha sido usado por esta Corte en las sentencias 751-15 EP/21 17 de marzo de 2021, párr. 72; y, 953-16-EP, 7 de julio de 2021, párr. 33. La congruencia frente a las partes es una congruencia argumentativa, alude a las respuestas que el juzgador debe dar a los argumentos (relevantes) de las partes. (sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021).

argumentos relevantes[10] esto es, aquellos argumentos que inciden significativamente[11] en la resolución del problema jurídico.

40. Dado que los accionantes sostienen que ni en primera ni en segunda instancia los jueces habrían contestado uno de sus argumentos relevantes consistente en justificar "[…] porqué (sic) no se presentó ni se practicó la prueba solicitada, exigencia que dejó franquear en alto la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha"; corresponde entonces examinar si las sentencias impugnadas adolecen de una deficiencia motivacional por apariencia, respecto de una incongruencia frente a las partes, al no haber considerado, en su decisión, uno de argumentos relevantes planteado por el accionante.

41. La sentencia de la Unidad Judicial se pronunció acerca de la prueba solicitada por los accionantes en los siguientes términos:

> […] los demandados con las pruebas referidas no han probado conforme a derecho las excepciones formuladas al contestar la demanda, tampoco han demostrado con precisión y exactitud los pagos realizados con los documentos aportados como prueba, que no nos dan un referente preciso de las cuotas y saldo. A pesar de haberse proveído los oficios solicitados, estos no han sido retirados de la judicatura y no obra de Autos otra prueba adicional que justifique dichas excepciones.

42. Por su parte la Corte Provincial, en el considerando 4.6 de su sentencia, indicó:

> Sobre los oficios de prueba, en el considerando SEXTO de la sentencia se indica '(…) A pesar de haberse proveído los oficios solicitados, estos no han sido retirados de la judicatura y no obra de Autos otra prueba adicional que justifique dichas excepciones' A fs. 62 consta la siguiente providencia: 'Es responsabilidad de las partes procesales y de sus abogados patrocinadores acercarse a la judicatura a retirar, o, a realizar cualquier tipo de diligencia que se encuentren ordenadas'. Providencia que no ha sido impugnada por parte de los demandados. En consecuencia, no procede esta alegación invocada.

43. Por lo tanto, esta Corte observa que, contrario a lo señalado por los accionantes, tanto la Unidad Judicial como la Corte Provincial, atendieron el argumento planteado por los accionantes. En virtud de lo cual, se descarta que las sentencias impugnadas adolezcan del vicio motivacional de incongruencia frente a las partes; sin que corresponda a este Organismo Constitucional pronunciarse sobre la corrección de las decisiones impugnadas.

---

[10] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 87. "[…] aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico".
[11] Ibíd. "[…] si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto".

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 1040-18-EP.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.

3. Notifíquese y archívese.

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 16 de agosto de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Daniela Salazar Marín y Alí Lozada Prado.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación 1040-18-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023.

VISTOS: Agréguese al proceso el escrito presentado el 25 de agosto de 2023, por Ángel Romey Gómez Sosa, Rocío del Pilar Sanguano Suquillo, Alan Ovidio Gómez Sosa y Lidia Marina Onofa Guallasamin, quienes solicitan aclaración de la sentencia 1040-18-EP/23. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 16 de agosto de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador dictó la sentencia 1040-18-EP/23, en la que desestimó la acción extraordinaria de protección planteada por Ángel Romey Gómez Sosa, Rocío del Pilar Sanguano Suquillo, Alan Ovidio Gómez Sosa y Lidia Marina Onofa Guallasamin.[1]

2. Mediante escrito presentado el 25 de agosto de 2023, los accionantes presentaron una solicitud de aclaración y ampliación de la sentencia 1040-18-EP/23.

2. Oportunidad

3. En vista de que la sentencia 1040-18-EP/23 fue emitida el 16 de agosto de 2023, notificada el 22 de agosto de 2023, y que la solicitud fue presentada el 25 de agosto de 2023 esta última ha sido presentada dentro del término previsto para el efecto en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**CRSPCCC**").

3. Fundamentos

4. Los accionantes solicitan, por un lado, que se aclare:

> ¿Cuál es la norma constitucional que se consideraría violentada en el presente caso?, puesto que esta parte concurrente si impugno (sic) y si (sic) realizó las gestiones necesarias para la obtención de la prueba, es más, ni siquiera se elaboró el oficio por parte la Unidad Judicial Civil, de tal forma que crea en nuestra parte esta duda.

4.1. Por otro lado, que se amplíe la sentencia debido a que "[…] nada dice respecto de la seguridad jurídica y de la tutela judicial efectiva planteada en la acción que se propuso y en el alegato adherido al mismo".

[1] Se desestimó la demanda al no verificar vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de presentar pruebas y de motivación en la sentencia de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha; y al constatar que la sentencia emitida por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, contaba con motivación suficiente.

4. Análisis

5. El artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**" o "**Constitución**") prescribe que: "Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables". Paralelamente, el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**") establece que: "Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación". Y, a su vez, el artículo 40 de la CRSPCCC prevé que: "De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación".

6. Al respecto, esta Corte ha señalado que la aclaración busca esclarecer cuestiones oscuras de las decisiones, mientras que la ampliación tiene por objeto la subsanación de omisiones de pronunciamiento; ambos son concebidos como mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias. En consecuencia, a través de estos recursos, el juez no puede modificar su decisión, pues aquello atentaría contra el derecho a la seguridad jurídica y sería un desconocimiento de los efectos inmediatos, definitivos e inapelables de las decisiones en materia constitucional dictados por la Corte Constitucional del Ecuador.[2]

7. En el presente caso, en lo que respecta a la solicitud de aclaración, se evidencia que los accionantes estiman que existió una norma constitucional vulnerada por la manera en cómo se respondió a su alegación y solicitan a esta Corte que señale de cuál se trata. Al respecto, resulta claro que su petición demuestra su inconformidad con el razonamiento y decisión de la sentencia 1040-18-EP/23. Por lo que, al no encontrar ningún punto que presente oscuridad, de conformidad con lo señalado en los párrafos precedentes, su pedido resulta improcedente.

8. En cuanto a la solicitud de ampliación, en virtud de la cual requieren un pronunciamiento sobre los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, este Organismo encuentra que, en el párrafo 22 de la sentencia, determinó:

> *Pese a que los accionantes sostienen que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso -en diversas garantías- y a la seguridad jurídica, esta Corte encuentra que sus argumentos se centran en que el juez de la Unidad Judicial (i) no habría practicado una prueba relevante que fue solicitada por ellos; y que ni la Unidad Judicial ni la Corte Provincial (ii) habrían motivado en sus sentencias la razón por la que esta prueba no se practicó. En consecuencia, para evitar la reiteración*

[2] CCE, sentencia 045-13-SEP-CC, 31 de julio de 2013, p. 8.

argumentativa, este Organismo atenderá estos cargos a la luz del derecho al debido proceso en las garantías de presentación de pruebas y de motivación […].

9. Con lo cual se verifica que la sentencia sí se pronunció sobre los derechos señalados por los accionantes; no obstante, al encontrar que se encontraban sustentados en el mismo cargo, para evitar la reiteración argumentativa, se los analizó a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de presentar pruebas y a la motivación. Por consiguiente, tampoco procede la ampliación solicitada.

5. Decisión

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

1. Negar la solicitud de aclaración y ampliación de la sentencia 1040-18-EP/23, presentada el 25 de agosto de 2023 por Ángel Romey Gómez Sosa, Rocío del Pilar Sanguano Suquillo, Alan Ovidio Gómez Sosa y Lidia Marina Onofa Guallasamin.

2. Las partes procesales deberán estar a lo resuelto en la sentencia 1040-18-EP/23, dictada el 16 de agosto de 2023.

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

4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

104018EP-5bfb9

Caso Nro. 1040-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 2312-19-EP/23
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 25 de octubre de 2023

CASO 2312-19-EP

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

SENTENCIA 2312-19-EP/23

Resumen: La Corte acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección y declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incongruencia frente a las partes, en razón de que la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo no atendió todos los argumentos relevantes planteados dentro de una acción de protección. Además, se determina que no existió inobservancia de la regla jurisprudencial establecida en la sentencia 375-17-SEP-CC, y por lo tanto, que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 3 de enero de 2019, Margoth del Pilar Garcés Narváez propuso acción de protección en contra del director del Hospital Pediátrico Alfonso Villagómez Román de la ciudad de Riobamba, la directora distrital de salud Chambo - Riobamba y el delegado provincial de la Procuraduría General del Estado, solicitando que se deje sin efecto la finalización de su nombramiento provisional de médico residente, contenida en el memorando MSP-CZ3-HPAVR-HE-2018-2585-ME de fecha 6 de diciembre de 2018, en el que se le informó que prestaría sus servicios hasta el 31 de diciembre del mencionado año.[1]

2. Luego del sorteo respectivo, el proceso fue signado con el número 06101-2019-00012 y la competencia se radicó en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba ("**Unidad Judicial**").

3. El 17 de enero de 2019, la Unidad Judicial resolvió aceptar la acción de protección, disponiendo la reincorporación de la accionante al cargo que desempeñaba y el pago de

[1] En la demanda de acción de protección se alegó la vulneración de los derechos constitucionales reconocidos en los artículos 32, 33, 35, 50, 61.7, 66.2 y 76.7.l; además, la accionante alegó que conforme consta en las certificaciones que adjuntó a la demanda, padece cáncer, la cual es considerada como enfermedad catastrófica.

las remuneraciones y demás beneficios de ley no percibidos desde el 1 de enero de 2019 hasta la reincorporación a su puesto de trabajo, más los intereses de ley.[2]

4. El 22 de enero de 2019, el analista zonal de asesoría jurídica de la Zona 3 - Salud, en representación del Ministerio de Salud, interpuso recurso de apelación en relación a la sentencia dictada por la Unidad Judicial. Además, consta en el expediente que el 30 de enero de 2019, el Hospital Pediátrico Alfonso Villagómez Román, interpuso recurso de apelación.

5. El 29 de marzo de 2019, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo ("**Sala**") dictó sentencia, aceptando el recurso de apelación presentado por el Ministerio de Salud y consecuentemente, revocó la sentencia subida en grado, inadmitiendo la acción de protección planteada.[3]

6. El 3 de abril de 2019, Margoth del Pilar Garcés Narváez solicitó aclaración de la sentencia de apelación; lo cual, fue negado por la Sala mediante auto de fecha 21 de mayo de 2019.

7. El 21 de junio de 2019, Margoth del Pilar Garcés Narváez ("**accionante**" o "**legitimada activa**") presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el

---

[2] La sentencia analizó la vulneración del derecho al trabajo de la accionante, señalando que al dar por terminado su nombramiento se han citado normas aplicables a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, no pertinentes para los casos de nombramiento provisional. Asimismo, se estableció que la decisión no genera estabilidad permanente a favor de la accionante, sino que vela por los derechos vulnerados hasta que la misma sea remplazada legalmente mediante un mecanismo constitucional (concurso público). El juez de la Unidad Judicial señaló que:

> no se está analizando la legalidad o no de otorgar nombramientos provisionales o de su terminación, sino del respeto al derecho al trabajo que le fue conferido hasta cuando se cumpla con la condición implícita al momento de otorgarle su nombramiento, lo cual afectó su derecho constitucional, por lo tanto ante esta situación, es impertinente analizar los parámetros y presupuestos de procedencia de las acciones de protección […] por lo que a criterio del suscrito se ha VIOLADO EL DERECHO AL TRABAJO reconocido en el Artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador.

[3] La Sala señaló dentro de la sentencia que:

> La sola citación de una norma constitucional no implica que la actora haya fundamentado de qué manera se han vulnerado sus derechos constitucionales, sin embargo de lo cual revisados los anexos adjuntados a la demanda y los documentos recabados en la audiencia oral, no se evidencia violación de derecho alguno, teniendo la accionante las normas de carácter ordinario expeditas para su reclamo, sin que tampoco haya probado que éstas no le son efectivas […] Por el contrario, las normas legales constantes en el COGEP y citadas en esta sentencia expresan el camino que debió seguir a fin de presentar su reclamo legalmente. […] Por todo lo expuesto, se concluye que el acto administrativo impugnado por la recurrente goza de validez al ser dictado por Autoridad Competente; y, por principio goza de legitimidad y ejecutoriedad, que únicamente pueden ser invalidados por asunto de legalidad, discutidos ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

29 de marzo de 2019 ("**sentencia impugnada**" o "**sentencia de apelación**") y del auto que negó el recurso de aclaración ("**auto impugnado**").

8. El 5 de septiembre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa 2312-19-EP.[4]

9. El 5 de septiembre de 2023, la jueza constitucional ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que la Sala remita el informe de descargo en relación con la causa 06101-2019-00012, en el término de cinco días.

2. Competencia

10. 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 ("**CRE**"), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Argumentos de la accionante

11. La accionante alega que la sentencia y el auto impugnados vulneran el principio de igualdad (Art. 11.2 de la CRE); y, los derechos constitucionales a la salud (Art. 32 de la CRE), al trabajo (Art. 33 de la CRE), a recibir atención prioritaria (Art. 35 de la CRE), el derecho de las personas con enfermedades catastróficas a recibir atención especializada (Art. 50 de la CRE), a desempeñar empleos y funciones públicas (Art. 61.7 de la CRE), a una vida digna (Art. 66.2 de la CRE), a la tutela judicial efectiva (Art. 75 de la CRE), al debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76.7.l de la CRE) y a la seguridad jurídica (Art. 82 de la CRE).

12. Dentro de la demanda, la accionante se refiere a los hechos que dieron origen a la acción de protección presentada previamente, indicando que hasta el 31 de diciembre de 2018, tenía nombramiento provisional y desempeñaba las funciones de médico en el Hospital Pediátrico Alfonso Villagómez Román, conforme a la acción de personal 038-HPAVRT-UATH de fecha 18 de enero de 2018. Sostiene que el 6 de diciembre de 2018, recibió el

[4] El tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez.

memorando MSP-CZ3-HPAVR-HE-2018-2585-ME suscrito por el director del Hospital, en el cual se le notificó la finalización de su nombramiento provisional.

13. La accionante alega que la sentencia impugnada vulnera de forma grave sus derechos constitucionales. Sostiene que se ha incumplido la sentencia 375-17-SEP-CC dictada por la Corte Constitucional en el caso 526-13-EP, en la que se estableció como regla jurisprudencial obligatoria el principio de estabilidad laboral reforzada para las personas portadoras de enfermedades catastróficas profesionales y que no podrán ser despedidas por su condición de salud.

14. Al respecto, refiere que mediante certificación 001223-2018 emitida con fecha 12 de diciembre de 2018, la endocrinóloga del Hospital General del IESS de Riobamba, expresó que la accionante recibe seguimiento en dicha unidad hospitalaria por presentar "Carcinoma Papilar de Tiroides CIE10:C73".[5] En igual sentido, indica que mediante certificado número 001250-2018, emitido el 18 de diciembre de 2018, se señala que la accionante fue operada de "Ca Papilar de Tiroides" en noviembre de 2016, posteriormente recibió lodoterapia por metástasis ganglionar, y, a la fecha de expedición del certificado, se encontraba en seguimiento de "Ca Papilar de Tiroides 8CIE10: C73".[6]

15. La accionante indica padecer cáncer, resaltando que se trata de una enfermedad catalogada como catastrófica, según el artículo 3 del Acuerdo Ministerial que establece los criterios de inclusión de enfermedades consideradas catastróficas, raras y huérfanas para beneficiarios del bono Joaquín Gallegos Lara del Ministerio de Salud Pública; y, sostiene que el director del Hospital donde laboraba, conocía de su condición de salud previo a notificarle con la finalización del nombramiento provisional.

16. Finalmente, solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada y se ordene la reparación de los derechos constitucionales vulnerados.

3.2 Argumentos de la judicatura accionada

17. A pesar de haber sido debidamente notificados con el auto de avoco de fecha 5 de septiembre de 2023, los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo no han presentado el informe de descargo en relación a la causa 06101-2019-00012, seguida en su judicatura.

[5] A fojas 9 del expediente de la Unidad Judicial, consta la certificación referida.
[6] A fojas 24 del expediente de la Unidad Judicial, consta la certificación referida.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. La Corte ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.[7]

19. En este sentido, un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, *una tesis o conclusión,* en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; *una base fáctica,* consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, *una justificación jurídica,* que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

20. De la revisión de la demanda de acción extraordinaria de protección planteada en el presente caso, esta Corte observa que los argumentos de la accionante se fundamentan principalmente en: i) el incumplimiento de la sentencia 375-17-SEP-CC dictada dentro del caso 0526-13-EP por la Corte Constitucional; y, ii) la inobservancia del principio de estabilidad reforzada al que tienen derecho las personas portadoras de enfermedades catastróficas.

21. La Corte considera que el argumento relativo al incumplimiento de la regla jurisprudencial contenida en la sentencia 375-17-SEP-CC, debe ser analizado a la luz del derecho a la seguridad jurídica al tratarse de la supuesta inobservancia de un precedente jurisprudencial. En este sentido, se formula el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica, por inobservar el precedente contenido en la sentencia 375-17-SEP-CC?

22. Así también, este Organismo observa que en relación a la inobservancia del principio de estabilidad laboral reforzada que corresponde a las personas portadoras de enfermedades catastróficas, podría configurarse la vulneración de un derecho constitucional como consecuencia de una supuesta omisión judicial, por no haberse analizado dentro de la sentencia impugnada lo manifestado por la accionante en relación a su condición de salud. Por lo que, al tratarse de un argumento relevante en el ámbito constitucional, este Organismo considera pertinente analizar además la motivación de la sentencia dictada

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

por la Sala, y particularmente, si los jueces accionados se pronunciaron respecto a lo señalado por la legitimada activa; para lo cual, se formulará el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por presentar incongruencia argumentativa frente a las partes, al no analizar la alegación relativa a la aplicación del principio de estabilidad laboral reforzada aplicable a las personas con enfermedades catastróficas?

23. Por otro lado, cabe precisar que no se evidencia cargos concretos en relación al auto de aclaración impugnado también por la accionante, por lo que, la Corte no analizará tal decisión.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1 ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica, por inobservar el precedente contenido en la sentencia 375-17-SEP-CC?

24. De conformidad con el artículo 82 de la Constitución, el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a las disposiciones constitucionales y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica garantiza a las personas contar con un sistema normativo previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener certeza y una noción razonable sobre las reglas del juego que les serán aplicadas.[8]

25. En relación al derecho a la seguridad jurídica, en la sentencia 1797-18-EP/20,[9] párrafo 45, la Corte señaló:

> Los elementos de confiabilidad, certeza y no arbitrariedad que el derecho a la seguridad jurídica busca garantizar, 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 sus situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitraria.

26. En el caso bajo análisis, la accionante ha alegado el incumplimiento del precedente jurisprudencial establecido en la sentencia 375-17-SEP-CC dictada dentro del caso 526-13-EP, señalando que, en el caso concreto, no se ha considerado la regla jurisprudencial obligatoria sobre la estabilidad laboral reforzada de las personas que padecen

[8] CCE, sentencia 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 21.
[9] La sentencia 1797-18-EP/20, cita a su vez las sentencias: CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 21 y sentencia 11-19-CP/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 19.

enfermedades catastróficas. En función de lo alegado, es pertinente señalar que al tratarse de la supuesta inobservancia de un precedente constitucional por parte de los operadores de justicia, la Corte ha establecido que esto constituye en sí mismo una afectación a preceptos constitucionales, por tanto, es susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica.[10]

27. En esa línea de ideas, con el fin de evaluar si se verificó el incumplimiento de un precedente, la Corte debe determinar la concurrencia dentro del caso de dos elementos: (i) que la decisión alegada como incumplida contenga un precedente en sentido estricto; y, (ii) que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis, por compartir las mismas propiedades relevantes.[11]

28. En este orden de ideas, cabe precisar que la sentencia 375-17-SEP-CC, se refiere a una persona que alegó haber sido separada de su lugar de trabajo por padecer una enfermedad profesional, es decir, causada de manera directa por las labores realizadas en los años de trabajo. Al respecto, este Organismo señaló que la enfermedad profesional del accionante en el caso 526-13-EP, fue de conocimiento de la empresa empleadora previo a que opere la separación laboral;[12] además, en dicha sentencia se indicó que, el padecimiento de la enfermedad catastrófica del accionante fue a causa del ejercicio de su actividad profesional, aspecto que fue debidamente certificado y reconocido por parte de la propia empresa empleadora.[13]

29. En la sentencia en cuestión, la Corte Constitucional, en ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436, numerales 1 y 6, dictó *reglas jurisprudenciales* en favor *de las personas portadoras de enfermedades catastróficas/profesionales*, con lo cual se verifica que se cumple el primer presupuesto identificado en el párrafo *27 supra*. Dichas reglas determinaron lo siguiente:

> i) Las personas portadoras de enfermedades catastróficas/profesionales gozan de un principio de estabilidad laboral reforzada merecedores de una especial protección; en tal virtud, no podrán ser separados de sus labores en razón de su condición de salud;
> ii) Las personas portadoras de enfermedades catastróficas/profesionales que fueren separadas de sus labores, se presume *prima facie* como violatoria de los derechos constitucionales, por fundarse en criterios sospechosos, a menos que el empleador funde en una causa objetiva-razones válidas y suficientes que justifiquen de manera argumentada y probatoria ante la

[10] CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.
[11] CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 48.
[12] CCE, sentencia 375-17-SEP-CC, caso 526-13-EP, 22 de noviembre de 2017, pág. 35 y 36
[13] Ibíd. pág. 38

> autoridad competente que no se trata de un despido que se funda en un criterio sospechoso; y,
> iii) Bajo ningún motivo el empleador podrá justificar la terminación de relaciones laborales fundado en argumentos que se agoten en el rendimiento de las actividades laborales del empleado portador de enfermedades profesionales, pues, el deterioro físico y psicológico que influye en el desempeño de las actividades laborales es propio de una enfermedad de esta naturaleza. Por ello, los trabajadores que padecen enfermedades profesionales deberán tener acceso a la reubicación laboral en su medio de trabajo cuando el desempeño de sus actividades se vea mermado por su condición de salud.

30. A partir de los criterios establecidos por las reglas jurisprudenciales citadas, se advierte que estas se refieren al principio de estabilidad reforzada del que gozan las personas portadoras de *enfermedades catastróficas/profesionales*.

31. En este sentido, se observa que en el caso bajo análisis, la accionante no argumentó dentro de su demanda de acción de protección que la enfermedad que padece sea una consecuencia de las actividades laborales que desarrollaba como médico residente en el Hospital Pediátrico Alfonso Villagómez Román.

32. Adicionalmente, de la revisión del expediente, se desprende una certificación médica en la que se indica que la accionante fue operada de "Ca Papilar de Tiroides" en noviembre del año 2016,[14] es decir, previo a ingresar a laborar como médico general en el Hospital Pediátrico; pues de acuerdo a la acción de personal 038-HPAVR-UATH,[15] la accionante empieza a trabajar en esta institución el 1 de enero de 2018. En tal razón, se advierte que la accionante padecía la enfermedad referida antes de ejercer las funciones de médico general en el Hospital Pediátrico.

33. Así las cosas, la Corte observa que en el caso de la sentencia 375-17-SEP-CC, la enfermedad catastrófica que padecía el accionante tenía un origen profesional, mientras que el caso *sub judice*, se trata de una enfermedad catastrófica no originada en el ámbito laboral, al ser una enfermedad que la accionante padecía antes de ingresar a trabajar como médico general en el Hospital Pediátrico Alfonso Villagómez, conforme se desprende de las certificaciones médicas que obran del expediente.

34. En este sentido, no se cumple con el segundo presupuesto identificado en el párrafo 27 *ut supra*, en cuanto, el caso bajo análisis no comparte las mismas propiedades relevantes

[14] Certificado médico otorgado por Especialista Tratante de Cirugía Oncológica del Hospital del IESS de Riobamba, el 18 de diciembre de 2018, que consta a fojas 24 del expediente de la Unidad Judicial.
[15] Documento que consta a fojas 21 del expediente de la Unidad Judicial.

con la sentencia 375-17-SEP-CC; por lo tanto, el precedente jurisprudencial no resultaría aplicable al caso concreto.

35. Por lo expuesto, la Corte no encuentra que los jueces accionados hayan incumplido la regla jurisprudencial establecida en la sentencia 375-17-SEP-CC, por tratarse de casos con patrones fácticos distintos. En consecuencia, no se verifica una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, en los términos planteados por la accionante.

5.2 ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por presentar incongruencia argumentativa frente a las partes, al no analizar la alegación relativa a la aplicación del principio de estabilidad laboral reforzada aplicable a las personas con enfermedades catastróficas?

36. En relación a la garantía de motivación el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, en su parte pertinente, establece: "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".

37. La Corte Constitucional ha indicado que para que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes.[16] En el mismo sentido, este Organismo ha precisado que un auto o sentencia se encuentra motivado cuando "guarda la debida relación entre los alegatos vertidos por las partes, los antecedentes de hecho extraídos de las alegaciones de las partes y las normas jurídicas aplicadas al caso concreto, sobre las que también se fundamentó su pertinencia para el caso concreto".[17]

38. Concretamente, la Corte ha determinado que existe incongruencia en la motivación de una decisión cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (*incongruencia frente a las partes*), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico -ley o jurisprudencia- impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones (*incongruencia frente al Derecho*). [18]

[16] CCE, sentencia 2344-19-EP/20, 24 de junio de 2020, párr. 41.
[17] CCE, sentencia 1728-12-EP/19, 02 de octubre de 2019, párr. 39 y CCE, sentencia 407-20-EP/23, 15 de marzo de 2023, párr. 30.
[18] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

39. Ahora bien, la incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos que inciden significativamente en la resolución del problema jurídico. A criterio de esta Corte, para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto.[19] En igual sentido, este Organismo ha señalado que los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.[20]

40. Como se señaló previamente, la accionante argumenta que los jueces accionados no habrían considerado su alegación relativa a la aplicación del principio de estabilidad laboral reforzada aplicable a las personas con enfermedades catastróficas, con base en lo señalado en la sentencia 375-17-SEP-CC, expedida por la Corte Constitucional, que según la accionante se trata de un caso análogo en el cual se estableció como regla jurisprudencial obligatoria que las personas portadoras de enfermedades catastróficas/profesionales no pueden ser despedidas por su condición de salud y tienen estabilidad laboral reforzada.

41. Al respecto, de la revisión del expediente se evidencia que dentro de la demanda de acción de protección, la legitimada activa alegó la vulneración de los derechos constitucionales a la salud, al trabajo, a recibir atención prioritaria, el derecho de las personas con enfermedades catastróficas a recibir atención especializada, a desempeñar empleos y funciones públicas, a una vida digna, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 32, 33, 35, 50, 61.7, 66.2, 76.7.l y 82 de la Constitución de la República.

42. La accionante señaló además en su demanda de acción de protección que padece una enfermedad catastrófica, según consta en las certificaciones incorporadas dentro del proceso; por lo que, argumentó que al notificarse con la finalización de su nombramiento provisional, el director del Hospital Pediátrico Alfonso Villagómez Román incumplió la sentencia 375-17-SEP-CC, en la que se estableció como regla jurisprudencial obligatoria que a las personas portadoras de enfermedades catastróficas/profesionales se les aplica el principio del estabilidad reforzada.[21]

[19] CCE, sentencia 298-18-EP/23, 07 de junio de 2023, párr. 20.
[20] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 87.
[21] Demanda de acción de protección, constante a fojas 3 del expediente de la Unidad Judicial.

43. Ahora bien, en lo que concierne a la motivación de la sentencia bajo análisis, la misma que fue dictada en virtud del recurso de apelación presentado por el Ministerio de Salud, se verifica que, los jueces accionados describen inicialmente el contenido de la demanda de acción de protección y luego realizan una transcripción de la audiencia. Dentro de esta sección se advierte que la sentencia detalla algunas de las alegaciones expuestas por la parte accionante, señalando de forma expresa, entre otros argumentos, el siguiente:

> Segundo derecho vulnerado, los personeros del Hospital Pediátrico Alfonso Villagómez Román sabían del estado de salud de mi defendida, nosotros hemos hecho hincapié a esto en vista de que existe una resolución de Jurisprudencia Constitucional Obligatoria en lo cual (sic) se manifiesta la estabilidad reforzada laboral de las personas con enfermedades catastróficas, enfermedad catastrófica que esta determinada con el certificado que se adjuntó,í (sic) el hospital tiene conocimiento de la salud de mi defendida; se ha certificado mediante un médico tratante y un médico residente. […] es necesario señor juez manifestar que enfermedad (sic) catastrófica es el cáncer, diciendo de esta manera que los derechos que han sido vulnerados con los siguientes: Art. 61, numeral 7 de la Costitución, ariculo (sic) 32, 33, 66 numeral 2, 76 numeral 7 literal m), en concordancia con los artículos 35 y 50 de la Carta Magna, también estamos hablando de que no se ha respetado incluso la seguridad jurídica […]

44. Luego, en el considerando cuarto de la sentencia impugnada los jueces de la Sala se refieren al objeto y naturaleza de la acción de protección, citando los artículos 88 de la CRE y 39 de la LOGJCC; por otro lado, citan los artículos 300 y 326 del Código Orgánico General de Procesos que se refieren al objeto de la jurisdicción contencioso administrativa y a las acciones que pueden presentarse dentro de esta jurisdicción.

45. En lo posterior, en el numeral 4.2 de la sentencia impugnada, se analiza la vulneración de derechos constitucionales. Así, la Sala se refiere y analiza los siguientes derechos: a desempeñar empleos y funciones públicas (Art. 61.7 CRE); a la salud (Art. 32 de la CRE); al trabajo (Art. 33 de la CRE); a una vida digna (Art. 66.2 CRE); y, al debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76.7.l).

46. En el considerando *quinto* de la sentencia, la Sala señala que, de la documentación presentada y recabada en la audiencia oral, no se evidencia vulneración de derecho alguno; además, los jueces accionados indican que la sola citación de una norma constitucional no implica que la actora haya fundamentado de qué manera se han transgredido sus derechos. Paralelamente, se observa que la Sala, expresa:

> Por el contrario, las normas legales constantes en el COGEP y citadas en esta sentencia expresan el camino que debió seguir a fin de presentar su reclamo legalmente. Por último, entiéndase entonces, que la actuación de los jueces constitucionales está destinada a resolver

> situaciones exclusivamente de vulneración de los derechos y garantías consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, por lo que en su desempeño no analiza ni tampoco resuelve asuntos de legalidad, tomando en cuenta que en el sistema jurídico, la jurisdicción ordinaria y constitucional tienen carácter complementario, sin que pueda la una sobreponerse a la otra. […] De forma reiterada la jurisprudencia constitucional deje en claro que las garantías constitucionales creadas por el legislador, están encaminadas a cautelar derechos elementales propios del ciudadano, constantes tanto en la norma suprema como en los instrumentos internacionales y aún en leyes y normas secundarias. Pero no todo acto o acción es susceptible de conocimiento constitucional, sino aquellos que cumplen con los requisitos determinados tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

47. Finalmente, se observa que en el considerando *sexto* de la sentencia, los jueces de Sala se refieren a la situación de la legitimada activa al ser portadora de una enfermedad catastrófica; y, al respecto, señalan lo siguiente:

> […] es importante indicar que la propia accionante omitió dar a conocer al empleador su condición de salud. Del certificado constante a fs. 24, se da a conocer que la accionante fue operada en noviembre del año 2016, de metástasis ganglionar y en estos momentos (18 de diciembre del 2018), está en seguimiento, por lo que no puede argumentarse que la Autoridad administrativa estaba en conocimiento, peor aún que la cesación de funciones se justifique en argumentos sobre el rendimiento por deterioro físico o psicológico propios de su enfermedad. Tampoco consta que la accionante haya denunciado un trato discriminatorio por su condición de salud.

48. Sobre esta base, la Sala resolvió aceptar el recurso de apelación presentado por el Ministerio de Salud, revocar la sentencia subida en grado e inadmitir la acción de protección planteada.

49. Del razonamiento realizado por los jueces accionados, se observa que el análisis respecto a la vulneración de derechos constitucionales contenido en el numeral 4.2 de la sentencia impugnada, no abarcó de forma integral todos los derechos fundamentales y las alegaciones circunstanciales en torno a aquellos, que la accionante alegó como transgredidos dentro de la acción de protección.

50. Con base a lo señalado en el párrafo 45 *supra,* se puede advertir que la Sala no se refirió ni analizó la vulneración de los derechos de las personas con enfermedades catastróficas a recibir atención prioritaria y a recibir atención especializada, consagrados en los artículos 35 y 50 de la CRE; como tampoco existe análisis alguno sobre la transgresión del derecho a la seguridad jurídica. Derechos constitucionales que como se indicó en el párrafo 41 *supra*, fueron alegados por la legitimada activa en su demanda de acción de

protección, además de ser parte de los argumentos vertidos por la parte accionante dentro de la audiencia de la acción de protección.

51. Además, la Corte observa que uno de los argumentos de la accionante tiene que ver con la inaplicación del precedente desarrollado en la sentencia 375-17-SEP-CC dictada por la Corte Constitucional, en cuanto en la demanda de acción de protección señaló: "el director del [hospital] […] incumple lo determinado en la [sentencia] No. 375-17-SEP-CC – CASO No. 0526-13-EP – Corte Constitucional [d]el Ecuador […]. En la misma línea, conforme se desprende de la cita de la sentencia constante en el párrafo 43 *supra*, lo indicado fue expresamente argumentado dentro de la audiencia de la acción de protección y se lo vinculó con la transgresión de los derechos constitucionales consagrados en los artículos 35 y 50 de la CRE.

52. Conforme se desprende de los extractos de la sentencia citados previamente, en ningún momento la Sala abordó la cuestión referente a la estabilidad laboral reforzada de las personas portadoras de enfermedades catastróficas, independientemente de si ello se desprendía o no estrictamente de la sentencia 375-17-SEP-CC alegada como incumplida. Y es que si bien en el considerando sexto de la sentencia de apelación, los jueces accionados hacen referencia a la condición de salud de la accionante, no se advierte que la Sala haya analizado, concretamente, el argumento relacionado a la protección especial de la estabilidad laboral que demandaba la legitimada activa por padecer una enfermedad catastrófica.

53. Por lo tanto, este Organismo constata que la decisión impugnada contiene una incongruencia argumentativa frente a las partes, al no atender integralmente los argumentos planteados por la legitimada activa, siendo además que lo expuesto por la accionante constituía un argumento que incidía significativamente en la resolución de la causa.

54. En tal virtud, la Corte determina que en la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l de la CRE, por incongruencia frente a las partes.

55. Por otro lado, se debe aclarar que el análisis realizado en esta sentencia se limitó a la determinación de un vicio motivacional en la decisión judicial impugnada, sin embargo, bajo ningún concepto puede ser entendido como un pronunciamiento sobre la corrección

o incorrección del análisis realizado por la judicatura accionada, ni menos aún como un pronunciamiento respecto a la decisión a adoptarse en la acción de protección.

5.2 Consideraciones adicionales

56. Finalmente, con base a lo previsto en el artículo 86 numeral 3 de la CRE, una vez verificada la vulneración de un derecho constitucional, se establece como medida de reparación que se proceda con el reenvío de la causa, a fin de que el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Salud obtenga un nuevo pronunciamiento por parte de otro órgano jurisdiccional. Para el efecto, se debe precisar que, las o los jueces en el conocimiento de garantías jurisdiccionales deben garantizar el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en consideración de la jurisprudencia de este Organismo, en particular, observando los estándares de argumentación exigible para este tipo de garantías, desarrollado en la sentencia 1158-17-EP/21.

6. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección 2312-19-EP.

2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, como consecuencia de la sentencia dictada el 29 de marzo de 2019 por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo.

3. Disponer las siguientes medidas de reparación:

a. Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo el 29 de marzo de 2019;

b. Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración del derecho constitucional y ordenar que una nueva Sala de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, previo sorteo, resuelva el recurso de apelación interpuesto, considerando lo manifestado en la presente sentencia y la jurisprudencia de

este Organismo sobre los estándares de la motivación exigibles en garantías jurisdiccionales;

c. Remitir el expediente a la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo.

4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 25 de octubre de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de ampliación 2312-19-EP/23
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023.

VISTOS: Agréguese al expediente el escrito presentado el 8 de noviembre de 2023 por Margoth del Pilar Garcés Narváez, en el cual solicitó la ampliación de la sentencia 2312-19-EP/23, notificada el 1 de noviembre de 2023.

En atención a dicho escrito, el Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la acción extraordinaria de protección 2312-19-EP, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 21 de junio de 2019, Margoth del Pilar Garcés Narváez ("**accionante**") presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 29 de marzo de 2019 y del auto de 21 de mayo de 2019, dictados por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo ("**Sala**"), dentro de la acción de protección 06101-2019-00012.

2. El 25 de octubre de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional, mediante sentencia 2312-19-EP/23, notificada el 1 de noviembre de 2023, resolvió aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección; declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación como consecuencia de la sentencia dictada el 29 de marzo de 2019 por la Sala; dejar sin efecto dicha sentencia; retrotraer el proceso al momento anterior a la vulneración del derecho constitucional; y, ordenar que una nueva Sala de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, previo sorteo, resuelva el recurso de apelación interpuesto.

3. El 8 de noviembre de 2023, la accionante solicitó la ampliación de la sentencia 2312-19-EP/23.

2. Oportunidad

4. De conformidad con el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**CRSPCC**"), se podrá solicitar aclaración y/o ampliación de sentencias y dictámenes, en el término de tres días contados desde su notificación.

5. Considerando que la sentencia 2312-19-EP/23 se expidió el 25 de octubre de 2023 y se notificó el 1 de noviembre de 2023, y, que el escrito en el cual la accionante solicitó ampliación fue ingresado el 8 de noviembre de 2023, se advierte que el recurso ha

sido presentado dentro del término previsto para el efecto, tomando en cuenta el feriado nacional de los días 2 y 3 de noviembre de 2023.

3. Fundamentos de la solicitud

6. La accionante, en su solicitud de ampliación, se refiere a las medidas de reparación ordenadas en la sentencia 2312-19-EP/23, contenidas en los literales a) y b) del numeral tercero del decisorio. Al respecto, manifestó expresamente lo siguiente:

> […] solicito que la corte se amplié [sic] si la compareciente hasta que se cumpla lo ordenado por sus autoridades queda bajo efectos determinados en sentencia de primera instancia esto es lo dictado por la Unidad Judicial de Familia Mujer Niñez y Adolescencia y se me reintegre a mi lugar de trabajo así como el pago de mis remuneraciones […]

4. Análisis del pedido de ampliación

7. De conformidad con el artículo 440 de la Constitución de la República (**"CRE"**) "[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables". Con relación a las sentencias expedidas por la Corte Constitucional, únicamente está previsto solicitar recursos de aclaración y ampliación, según lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"),[1] en concordancia con el artículo 40 de la CRSPCC.[2]

8. El artículo 253 del Código Orgánico General de Procesos, norma supletoria en materia de garantías jurisdiccionales, establece que el recurso de ampliación procede cuando no se haya resuelto acerca de uno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas.

9. Por su parte, este Organismo ha señalado que el recurso de ampliación tiene por objeto subsanar omisiones de pronunciamiento sobre algún punto controvertido;[3] en tal virtud, tendrá lugar si en la sentencia, auto o dictamen, no se hubiere resuelto todos los asuntos sometidos a la decisión del órgano competente.[4]

---

[1] El artículo 162 de la LOGJCC (Segundo Suplemento del Registro Oficial 52, 22 de octubre 2009) establece que "[l]as sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación".
[2] El artículo 40 de la CRSPCC (Suplemento del Registro Oficial 613, 22 de octubre 2015) prevé que "[d]e las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación".
[3] CCE, auto de aclaración y ampliación 3-19-CN/20, 4 de septiembre de 2020, párr. 39
[4] CCE, auto de aclaración 2762-18-EP/23, 5 de julio de 2023, párr. 9.

10. La accionante, al solicitar la ampliación de la sentencia 2312-19-EP/23, requiere que este Organismo se pronuncie sobre los efectos de la sentencia de primera instancia, dictada dentro de la acción de protección 06101-2019-00012.

11. Al respecto, cabe precisar que a través de la acción extraordinaria de protección signada con el número 2312-19-EP, la accionante impugnó expresamente la sentencia de 29 de marzo de 2019 y el auto que negó el recurso de aclaración de 21 de mayo de 2019, dictados por la Sala dentro del recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Salud. Dicha sentencia aceptó el recurso de apelación y revocó la decisión subida en grado; por tanto, inadmitió la acción de protección planteada por la accionante.

12. Por su lado, la sentencia dictada en primera instancia por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba, el 17 de enero de 2019, resolvió aceptar la acción de protección; además, ordenó la reincorporación de la accionante al cargo que desempeñaba y el pago de las remuneraciones y demás beneficios de ley no percibidos desde el 1 de enero de 2019 hasta la reincorporación a su puesto de trabajo, más los intereses de ley.

13. Ahora bien, la Corte a través de la sentencia 2312-19-EP/23, declaró que la decisión dictada el 29 de marzo de 2019 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación; y, con base a lo previsto en los artículos 86 numeral 3 de la CRE y 63 de la LOGJCC, dispuso como medidas de reparación:

a. Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo el 29 de marzo de 2019;

b. Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración del derecho constitucional y ordenar que una nueva Sala de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, previo sorteo, resuelva el recurso de apelación interpuesto, considerando lo manifestado en la presente sentencia y la jurisprudencia de este Organismo sobre los estándares de la motivación exigibles en garantías jurisdiccionales;

14. De la revisión de las medidas de reparación antes señaladas, es claro que al dejar sin efecto la sentencia de segunda instancia y retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración de derechos constitucionales, esto implica que, el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada -en el proceso de origen- se encuentra pendiente de resolución; por lo que, se debe proceder conforme a lo previsto en el artículo 24 de la LOGJCC que establece que: "[l]a interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada". En consecuencia, deberá resolverse el recurso de apelación por

una nueva Sala de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, observando el debido proceso en la garantía de motivación, como lo ordenó esta Corte.

15. A partir de lo mencionado, se advierte que al dictar las medidas de reparación, este Organismo no ha omitido pronunciarse sobre algún punto controvertido dentro de la causa 2312-19-EP y por lo tanto, no corresponde atender el pedido de ampliación presentado por la accionante, ya que esta Corte en la sentencia 2312-19-EP/23 ha resuelto sobre los asuntos sometidos a su conocimiento.

5. Decisión

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

1. **Negar** el recurso de ampliación interpuesto por Margoth del Pilar Garcés Narváez.

2. Disponer que se esté a lo resuelto en la sentencia 2312-19-EP/23 dictada el 25 de octubre de 2023.

3. Recordar que la sentencia 2312-19-EP/23, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador, tiene el carácter de definitiva e inapelable.

4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre del 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

231219EP-602da

Caso Nro. 2312-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 30-22-IS/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 15 de noviembre de 2023

CASO 30-22-IS

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

SENTENCIA 30-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada respecto de la sentencia 0068-2007-RA de 4 de marzo de 2008, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, dentro del proceso 09331-2006-0743. Se concluye que ya existe un pronunciamiento previo de acción de incumplimiento sobre exactamente el mismo asunto, por lo que, al haber cosa juzgada jurisdiccional, procede desestimar la demanda.

1. Antecedentes procesales

1.1. El proceso originario

1. El 1 de noviembre de 2006, el señor Antonio Elizalde Pulley, en calidad de procurador judicial de un grupo de 64 jubilados de la Autoridad Portuaria de Guayaquil ("**actores**"), presentó una acción de amparo constitucional[1] en contra de Luis Torres Checa, representante legal de la referida autoridad ("**entidad demandada**"). El proceso fue signado con el número 09331-2006-0743.

2. El 23 de noviembre de 2006, el Juzgado Trigésimo Primero de lo Civil del cantón Guayaquil ("**Juzgado**"), resolvió desechar la demanda por improcedente.[2] Inconformes, los actores interpusieron un recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional.

[1] Los actores mencionaron un presunto "beneficio del BONO DEL COMISIARIATO (sic) establecido en el SEGUNDO CONTRATO COLECTIVO", los cuales, aseguraron que "forma parte de la remuneración de los trabajadores que luego de cumplir con los años de servicio que establece la ley se jubilan dejando de prestar sus servicios pero no por esta causa dejando de tener obligaciones recíprocos (sic) tanto empleador como empleado nacidas en virtud del contrato y de la ley. Es decir, que este vínculo y obligación de pagar subsiste aún después de que se ha dejado de prestar los servicios lícitos y personales, toda vez que el (sic) empleados rige (sic) pagando una remuneración por concepto de jubilación patronal y en este caso un beneficio extra establecido en el convenio colectivo". Al respecto reclamaron que "desde el mes de JUNIO del presente año, hasta la presente fecha no hemos podido hacer efectivo este derecho". En tal virtud alegaron vulneraciones al principio de favorabilidad de los trabajadores, el derecho al trabajo y a una atención prioritaria.

[2] Tras hacer el análisis correspondiente, el juez rechazó la demanda porque: "los documentos que conforman el expediente y el escrito inicial que los fundamenta, denunciados como infringidos por la Autoridad Portuaria (…) no puede (sic) ser objeto de análisis del juez constitucional".

3. El 4 de marzo de 2008, la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, mediante sentencia 0068-2007-RA, resolvió revocar el fallo apelado y aceptar la acción.[3]

4. El 13 de noviembre de 2009, los actores propusieron una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. El caso fue signado con el número 45-09-IS.

5. Con fecha 1 de octubre de 2014, a través de la sentencia 017-14-SIS-CC, la Corte resolvió la causa y concluyó que "no existe incumplimiento de la resolución dictada por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, el 04 de marzo de 2008, dentro del amparo constitucional N.° 0068-2007-RA". Por lo tanto, negó la acción de incumplimiento planteada.[4]

6. El 16 de diciembre de 2014, los actores insistieron en el presunto incumplimiento de la resolución 0068-2007-RA ante la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil ("**Unidad Judicial**").[5] El 26 de noviembre de 2018, mediante auto, la Unidad Judicial dispuso "el inmediato ARCHIVO de este expediente".[6]

7. Inconformes con el auto de archivo mencionado *ut supra*, los actores interpusieron recurso de apelación. Con fecha 23 de enero de 2019, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas ("**Sala**"), resolvió confirmar el auto de la Unidad Judicial "que niega la pretensión y ordena el archivo de la causa".

8. El 22 de febrero de 2019, la Unidad Judicial ordenó "una vez más el INMEDIATO y DEFINITIVO ARCHIVO de la causa, la cual debe pasar a formar parte del Departamento del respectivo ARCHIVO PASIVO" (énfasis original). Disconformes, los actores presentaron una solicitud de revocatoria, la cual fue negada el 2 de agosto de 2021.

---

[3] La Tercera Sala del Tribunal Constitucional determinó que "la Autoridad Portuaria de Guayaquil debe dar fiel cumplimiento al pago del Bono por Comisariato a los trabajadores jubilados, establecido en la cláusula 78 del Segundo Contrato Colectivo".

[4] Esta decisión se justificó de la siguiente manera: "la Corte ha evidenciado que el fundamento por el cual se dictó la resolución del Tribunal Constitucional, fue declarado nulo por el Mandato Constituyente N.° 08, no existiendo nada que cumplir por parte de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, ya que la misma cumplió con la entrega de dicho bono hasta el mes de junio del año 2009, fecha en la cual entró en vigencia el aludido mandato".

[5] Los actores reclamaron que "hasta la presente fecha no se ha dado cumplimiento con lo dispuesto en la resolución de la Tercera Sala (…). Por lo que solicito a Ud. Se sirva remitir atento oficio al Gerente de Autoridad Portuaria de Guayaquil, para el cumplimiento de la resolución antes mencionada".

[6] La Unidad Judicial constató que los argumentos de los actores eran "carentes de total procedencia y fundamentación, debiendo más bien estarse a lo ya ordenado y resuelto, en torno al mismo tema, por la Corte Constitucional del Ecuador en la indicada Sentencia No. 017-14-SIS-CC, del 01 de octubre de 2014".

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

9. El 6 de agosto de 2021, el señor Miguel Ángel Cevallos Gutiérrez, en representación del grupo de 64 jubilados de la Autoridad Portuaria ("**accionantes**") presentó una acción de incumplimiento respecto de la decisión número 0068-2007-RA emitida el 4 de marzo de 2008 por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, ante la Unidad Judicial. El 19 de agosto de 2021, el juez de la Unidad Judicial remitió a esta Magistratura el expediente en cuestión junto con su informe.

10. Mediante sorteo efectuado el 15 de marzo de 2022, la causa fue signada con el número 30-22-IS y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

11. El 6 de noviembre de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso a la autoridad judicial ejecutora y a los accionantes que informen sobre el estado del presunto incumplimiento de sentencia.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la parte accionante

13. En su demanda, los accionantes insisten en el supuesto incumplimiento de la decisión 0068-2007-RA de 4 de marzo de 2008. Reiteran a la Unidad Judicial que "dentro de este juicio siempre ha existido desde que llegó a su despacho es (sic) incumplimiento por parte de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, y ahora Usía se ha confabulado en la presente reclamación de incumplimiento, es tácito y evidente que de oficio lo debió haber ordenado, pero usted ha hecho cosa contrario (sic) a la [CRE]".

14. Respecto al auto de archivo del juez ejecutor mencionado en el párrafo 8 *supra*, los accionantes reconocen que "el archivo ordenado (…), es verdad que se encontraba y está dentro de sus facultades; pero también tiene facultad de reabrirle el Amparo Constitucional, o ampliar, revocar parcialmente (…) en cualquier tiempo por ser el juicio Acción Constitucional".

15. Además, en su demanda, los accionantes indican que "desde el 1 de agosto del 2009, que el Director o Presidente de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, viene incumplimiento (sic) el pago ordenado en la resolución constitucional". En consecuencia, reclaman al juez de la Unidad Judicial diciendo: "pienso o presumo que es un error inexcusable de su parte, haber negado la ampliación de oficio a su providencia, o reapertura del Amparo Constitucional", porque "la última vez que cumplió [el pago en cuestión] fue el 1 de julio del 2009".

16. Para concluir, los accionantes aseveran que el juez de la Unidad Judicial ha inobservado la CRE y ha permitido el incumplimiento que alegan en la presente acción, lo que conlleva a vulneraciones de sus derechos constitucionales. En virtud de lo antes mencionado, los accionantes solicitan a la Unidad Judicial remitir el proceso a la Corte Constitucional, junto con su acción de incumplimiento.

17. Finalmente, en respuesta al requerimiento realizado por el juez ponente, de acuerdo con lo indicado en el párrafo 12 *supra*, los accionantes presentaron un escrito el 10 de noviembre de 2023. En el mismo reiteran su solicitud.

3.2. Argumentos de la judicatura ejecutora

18. En su informe de 19 de agosto de 2021, el juez de la Unidad Judicial hace un breve recuento de los antecedentes del proceso y señala que los accionantes consideran que se han vulnerado "sus derechos constitucionales por parte de la institución pública demandada, aduciendo que ésta ha incumplido la sentencia". Por tanto, ante la presentación de la acción de incumplimiento, procede, "mediante guía de remisión correspondiente y previas formalidades de rigor, [enviar] el presente juicio a la Corte Constitucional del Ecuador, para los fines y efectos legales consiguientes".

3.3. Argumentos de la Autoridad Portuaria de Guayaquil

19. El 9 de noviembre de 2023, la entidad demandada presentó un escrito en el que afirma que "los actores propusieron una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional

y dicho caso fue signado con el número 45-09-IS, el cual mediante sentencia 017-14-SIS-CC de 1 de octubre de 2014, los señores Jueces negaron la acción presentada y declararon el cumplimiento de la sentencia en cuestión en favor de nuestra Entidad". Por tanto, aduce que "no tiene alguna obligación pendiente de cumplir con relación a la sentencia Nro. 0068-2007-RA".

4. Consideración previa

20. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a esta Corte determinar si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción. A partir de lo prescrito en los artículos 162, 163, 164 y 165 de la LOGJCC y en concordancia con lo determinado en el artículo 142 del Código Orgánico de la Función Judicial, la ejecución de sentencias constitucionales es de carácter inmediato y corresponde a los jueces constitucionales de instancia que conocieron la garantía jurisdiccional.[7] "De ahí que los jueces envestidos de jurisdicción en materia constitucional están obligados a adoptar todas las medidas a su alcance para que lo resuelto en los procesos de garantías jurisdiccionales se cumpla".[8]

21. Para que este Organismo conozca una acción de incumplimiento y asuma de forma excepcional la competencia de ejecutar la decisión constitucional,[9] la LOGJCC exige (i) promover el cumplimiento de la decisión ante el juez de ejecución, (ii) que la persona afectada solicite al juzgador de ejecución que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión; y, (iii) el requerimiento de que se remita el expediente a este Corte realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez de instancia.[10]

22. En el presente caso, se evidencia que los accionantes han insistido en reclamar el supuesto incumplimiento de la sentencia de 0068-2007-RA de 4 de marzo de 2008, reiterando que la misma no se ha cumplido, incluso a pesar de la existencia de varios autos que archivaron la causa al constatar su cumplimiento integral. Ante esta situación, solicitan al juez ejecutor que remita su nueva acción de incumplimiento de sentencia, junto con el

[7] CCE, sentencia 12-19-IS/23, 08 de marzo de 2023, párr. 35.
[8] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 26.
[9] CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 33.
[10] CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 35.

expediente del proceso, habiendo transcurrido un plazo razonable.[11] En consecuencia, la presente acción cumple con los requisitos descritos en el párrafo anterior.

23. Cabe precisar que, si bien en el caso *in examine* se ha dictado más de un auto de archivo de la causa en fase de ejecución y, en principio, aquello impediría que esta Corte conozca el proceso a través de una acción de incumplimiento,[12] dichos autos de archivo fueron impugnados por los accionantes; tal como se recoge en los párrafos 6, 7 y 8 *supra*. De forma que no es posible aplicar los precedentes establecidos en sentencias previas de este Organismo, como, por ejemplo, el fallo 120-21-IS/23 de 6 de septiembre de 2023.[13]

24. Por lo tanto, esta Corte encuentra que es competente, de forma excepcional, para conocer la acción de incumplimiento de sentencia que nos ocupa, habiéndose cumplido lo dispuesto en la LOGJCC, en concordancia con lo señalado en el párrafo 22 de la presente sentencia.

5. Análisis constitucional

25. El numeral 9 del artículo 436 de la CRE reconoce como parte de las atribuciones de la Corte Constitucional "conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales". Al respecto, este Organismo ha señalado que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos que dispone esta Corte para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en estas.[14]

26. En el caso que nos ocupa, los accionantes insisten en el presunto incumplimiento de la sentencia 0068-2007-RA de 4 de marzo de 2008. Sus alegatos reiteran lo expuesto en la acción de incumplimiento número 45-09-IS, indicando que desde el 1 de agosto de 2009 la Autoridad Portuaria de Guayaquil no paga los valores que consideran debidos.

27. Al respecto, este Organismo constata que las pretensiones expuestas en la presente demanda ya fueron atendidas dentro de la acción de incumplimiento 45-09-IS, resuelta

[11] Dicho plazo se desprende de los tiempos señalados en los párrafos 6, 7, 8 y 9 de la presente sentencia.
[12] CCE, sentencia 37-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 24.
[13] En dicho pronunciamiento esta Corte determinó que: "si un auto de archivo es dictado dentro de la fase de ejecución de una sentencia constitucional y *este no es impugnado oportunamente por cualquiera de las partes procesales*, genera como consecuencia el impedimento de que la Corte Constitucional se pronuncie a través de la acción de incumplimiento (…)." (énfasis añadido).
[14] CCE, sentencia 29-20-IS/20, 1 de abril de 2020, párr. 67.

mediante sentencia 017-14-SIS-CC de 1 de octubre de 2014. En dicha decisión, la Corte Constitucional determinó lo siguiente:

> (…) un cambio en la normativa constitucional que generó nuevas circunstancias a ser tomadas en cuenta en el caso concreto, en tanto el bono comisariato al ser una cláusula contractual que evidentemente genera un privilegio desmedido, en atención al Mandato Constituyente N.° 08 señalado, es nula de pleno derecho (…).
>
> En consecuencia, dentro del presente caso, la Corte ha evidenciado que el fundamento por el cual se dictó la resolución del Tribunal Constitucional, fue declarado nulo por el Mandato Constituyente N.° 08, no existiendo nada que cumplir por parte de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, ya que la misma cumplió con la entrega de dicho bono hasta el mes de junio del año 2009, fecha en la cual entró en vigencia el aludido mandato.

28. Por consiguiente, la Corte desestimó aquella acción de incumplimiento, declarando expresamente que "no existe incumplimiento de la resolución dictada por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, el 04 de marzo de 2008, dentro del amparo constitucional N.° 0068-2007-RA".

29. En el caso *in examine*, los accionantes repiten su demanda de acción de incumplimiento, aludiendo al mismo supuesto incumplimiento por parte del mismo legitimado pasivo, respecto de la misma decisión, es decir, la sentencia 0068-2007-RA. Por lo tanto, resulta evidente para esta Magistratura que las pretensiones de los accionantes ya fueron atendidas por parte de la Corte Constitucional, constatando el cumplimiento integral de la sentencia en cuestión y negando el pedido realizado.

30. Al haber identidad de sujetos, identidad de hechos, identidad de motivo de persecución e identidad de materia,[15] con la acción de incumplimiento 45-09-IS, resulta claro para esta Corte que existe cosa juzgada jurisdiccional en el presente asunto.[16] Por lo tanto, no procede pronunciarse y reproducir el análisis y la decisión ya adoptada. De esta forma, solo cabe desestimar la acción que nos ocupa.

31. Finalmente, cabe recordar que el artículo 440 de la CRE establece que las decisiones de este Organismo son definitivas e inapelables. En consecuencia, se llama la atención de los accionantes y a sus abogados patrocinadores por presentar una segunda acción de incumplimiento de forma sucesiva, por el mismo acto y contra la misma entidad,

[15] CCE, sentencia 328-19-EP/20, 24 de junio de 2020, párr. 22.
[16] CCE, sentencia 61-17-EP/22, 18 de mayo de 2022, párr. 28.

presentando los mismos alegatos e insistiendo en una pretensión idéntica. Con esta demanda manifiestamente improcedente, además de sobrecargar innecesariamente al sistema de justicia constitucional, los accionantes incurren en un abuso del derecho, según lo determinado el artículo 23 de la LOGJCC.[17] Por ello, la Corte Constitucional dispone comunicar al Consejo de la Judicatura para que inicie los procedimientos para determinar la sanción que corresponda a los abogados patrocinadores de los accionantes que presentaron la acción de incumplimiento, de acuerdo con las disposiciones aplicables del Código Orgánico de la Función Judicial.[18]

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento 30-22-IS.

2. Llamar la atención a los accionantes y a sus abogados patrocinadores en los términos expuestos en el párrafo 31 de la presente sentencia.

3. Comunicar esta decisión al Consejo de la Judicatura para que, de conformidad con el artículo 23 de la LOGJCC, inicie los procedimientos para determinar la sanción que corresponda a los abogados patrocinadores de los accionantes.

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

5. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[17] *Ver*. CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 69.
[18] CCE, sentencia 61-17-EP/22, 18 de mayo de 2022, párr. 30.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 15 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Firmado electrónicamente por:
CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

Auto de aclaración y ampliación 30-22-IS/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. – Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional la solicitud de aclaración y ampliación presentada por el señor Miguel Ángel Cevallos Gutiérrez, respecto de la sentencia **30-22-IS/23**. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 13 de diciembre de 2023, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 6 de agosto de 2021, el señor Miguel Ángel Cevallos Gutiérrez, en representación del grupo de 64 jubilados de la Autoridad Portuaria ("**accionantes**") presentó una acción de incumplimiento respecto de la decisión número 0068-2007-RA emitida el 4 de marzo de 2008 por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, ante la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil.

2. Mediante la sentencia 30-22-IS/23 de 15 de noviembre de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió: i) desestimar la acción de incumplimiento 30-22-IS; ii) llamar la atención a los accionantes y a sus abogados patrocinadores; y, iii) comunicar esta decisión al Consejo de la Judicatura para que, de conformidad con el artículo 23 de la LOGJCC, inicie los procedimientos para determinar la sanción que corresponda a los abogados patrocinadores de los accionantes.

3. El 21 de noviembre de 2023, la Secretaría General de la Corte Constitucional notificó la sentencia 30-22-IS/23 a las partes procesales.

4. El 23 de noviembre de 2023, el señor Miguel Ángel Cevallos Gutiérrez presentó un escrito mediante el cual solicitó aclaración y ampliación de la sentencia mencionada *ut supra*.

2. Oportunidad

5. Visto que la solicitud *ut supra* fue presentada el 23 de noviembre de 2023 y que la sentencia 30-22-IS/23 fue notificada el 21 de noviembre de 2023, se observa que el recurso horizontal fue interpuesto dentro del término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**CRSPCCC**").

3. Fundamentos de la solicitud

6. A través del escrito de 21 de noviembre de 2023, el señor Cevallos Gutiérrez insiste en su pretensión de la demanda mencionada en el párrafo 1 *supra*. Tras ello, solicita que se aclare la decisión de disponer al Consejo de la Judicatura que inicie un procedimiento para determinar la sanción que corresponda a los abogados patrocinadores. En su escrito aduce que no procede sanción alguna, puesto que la profesión de la abogacía se puede calificar como la de: "obreros particulares del derecho". Adicionalmente, afirma que los abogados "tenemos inmunidad civil, penal" y que los mismos no son servidores judiciales. Para finalizar, señala que "los abogados en libre ejercicio tienen las herramientas para defenderse".

4. Análisis

7. La CRE en su artículo 440 prevé que "las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables". Por su parte, el artículo 40 de la CRSPCCC[1] determina como único recurso en contra de las sentencias emitidas por este Organismo el recurso de aclaración o de ampliación.

8. Al respecto, es preciso mencionar que el recurso de aclaración tiene la finalidad de corregir la oscuridad sobre un punto efectivamente contemplado en la decisión y no para atender los cuestionamientos de los peticionarios sobre su inconformidad con lo resuelto. En cuanto al recurso de ampliación, su objetivo es suplir la omisión judicial en el tratamiento de puntos que debieron ser objeto de la decisión. Esto, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 253 del Código Orgánico General de Procesos ("**COGEP**");[2] norma supletoria en materia constitucional.[3]

9. Bajo este contexto, la Corte Constitucional considera pertinente indicar que la solicitud de aclaración versa sobre el mero desacuerdo del señor Miguel Ángel Cevallos Gutiérrez respecto del numeral 3 del decisorio de la sentencia 30-22-IS/23. En consecuencia, el

[1] Dicho artículo establece: "De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación. Cuando se presentare un pedido de aclaración y/o ampliación, la jueza o juez que sustanció la causa elaborará el proyecto de providencia, en un término no mayor a cinco días, para conocimiento y resolución del Pleno".

[2] El cual, recoge: "Aclaración y ampliación.- La aclaración tendrá lugar en caso de sentencia oscura. La ampliación procederá cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas".

[3] La LOGJCC, en su disposición final menciona que en: "todo aquello no previsto expresamente en esta Ley, se estará a lo dispuesto supletoriamente en sus reglamentos, en el Código Civil, [COGEP] (…)".

escrito en cuestión no señala un punto no resuelto o un asunto que en la sentencia sería oscuro o de difícil compresión, más bien, expone su inconformidad con el razonamiento seguido por esta Corte en la decisión del caso. Por lo tanto, este Organismo no advierte un elemento susceptible de ser ampliado o aclarado, lo cual, conlleva a que esta petición resulte improcedente.

5. Decisión

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

1. **NEGAR** la solicitud de aclaración y ampliación presentada por el señor Miguel Ángel Cevallos Gutiérrez el 23 de noviembre de 2023.

2. Las partes procesales deberán estar a lo resuelto en la sentencia **30-22-IS/23**.

3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

3022IS-6134e

Caso Nro. 30-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinte de noviembre de dos mil veintitrés, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 1361-17-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2023

CASO 1361-17-EP

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

SENTENCIA 1361-17-EP

Resumen: En esta sentencia la Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 31 de enero de 2017 dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, por constatar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación debido a que la sentencia de mérito emitida por la Corte Nacional de Justicia no cuenta con una motivación suficiente.

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de abril de 2009, Luis Sanaguano Bermeo, apoderado de SteelForce Far East Ltda. presentó demanda de juicio verbal sumario en contra de Héctor Rolando Espinosa Terán, en calidad de representante legal de MAS VENTAS S.A.[1], para cobrar una deuda de $166.667,00. El proceso fue signado con el número 09312-2009-0370.

2. El 29 de agosto de 2011, el Juzgado Duodécimo de lo Civil de Guayas, ("**Juzgado de lo Civil**") declaró con lugar la demanda y dispuso que MAS VENTAS S.A. pague a SteelForce Far East Ltda. de manera inmediata, el saldo pendiente de $166.667,00 más los intereses devengados desde que la obligación fue exigible, cuyo porcentaje no podrá exceder del máximo permitido por el Directorio del Banco Central del Ecuador, con costas a cargo de los vencidos; el pago de los perjuicios causados en la acción de competencia que asciende a la suma de $74.500,00; y, los honorarios de la defensa de la parte actora por el 5% de la obligación mandada a pagar. MAS VENTAS S.A. solicitó aclaración y ampliación y la parte accionante solicitó ampliación de la sentencia.

[1]La parte accionante alegó que el 27 de mayo de 2008, en Guayaquil, Héctor Rolando Espinoza Terán, en representación de FERRECONS S.A., compró a SteelForce Far East Ltda. 240 toneladas de acero, por un valor de $286.800,00. Señaló que se fijó la compra y forma de pago. Posteriormente, el demandado, solicitó que la negociación se realice a través de MÁS VENTAS S.A., en las mismas condiciones que se establecieron con su otra representada FERRECONS S.A., por lo que, se procedió conforme lo solicitado. Sin embargo, quedó un saldo de $166.667,00 que MÁS VENTAS no canceló.

3. El 28 de diciembre de 2011, el Juzgado de lo Civil, negó por impertinentes los pedidos de aclaración y ampliación[2]. El 30 de diciembre de 2011, MAS VENTAS S.A. interpuso recurso de apelación.

4. El 31 de octubre de 2013, la Segunda Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ("**Sala Provincial**"), en sentencia de mayoría, aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado y, en su lugar, dispuso que MAS VENTAS S.A. pague a la parte accionante únicamente la cantidad de $166.667,00 más intereses, declarando sin lugar las demás pretensiones. El proceso fue signado con el número 09112-2012-0471.

5. Ambas partes interpusieron recursos de aclaración y ampliación de la sentencia, mismos que fueron negados el 09 de diciembre de 2013 por la Sala Provincial, al tenor del artículo 292 del Código de Procedimiento Civil (CPC).

6. MAS VENTAS S.A interpuso recurso de casación en contra de la sentencia dictada el 31 de octubre de 2013 por la Sala Provincial y del auto de y la negativa sobre los autos de aclaración y ampliación de 9 de diciembre de 2013. Por su parte, SteelForce Far East Ltda. interpuso recurso de casación contra la sentencia de la Sala Provincial. Los dos recursos fueron admitidos a trámite por la Sala Civil y Mercantil, en auto de 15 de julio de 2015. El proceso fue signado con el número 17711-2014-0354.

7. El 31 de enero de 2017, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia (" **Sala Civil y Mercantil**") casó la sentencia y ordenó que MAS VENTAS S.A. pague la cantidad de $166.667,00 más intereses regulados por el Banco Central del Ecuador, a partir de la exigibilidad de la obligación.[3]

8. MAS VENTAS S.A. solicitó ampliación y aclaración de la sentencia, pedido que fue negado el 27 de marzo de 2017. Luego solicitó la revocatoria del auto que negó la ampliación y aclaración de la sentencia, petición que también fue negada el 26 de abril de 2017.

[2] El juez señaló: "cuanto más que dichos recursos se sustentan en su mayoría sobre documentación que presentó la demandada sin haber planteado excepciones dentro del término respectivo los que no podían ser tomados en cuenta conforme al fallo de casación constante a fojas 3 de la aludida sentencia".
[3] Además, dispuso "Conforme lo previsto por los artículos 283 y 284 del Código Procesal Civil, con costas, en cuatro mil dólares americanos de la obligación mandada a pagar se regula en concepto de honorarios profesionales."

9. El 12 de mayo de 2017, Héctor Rolando Espinosa Terán, como representante legal de MAS VENTAS S.A. **("accionante")**, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 31 de enero de 2017 dictada por la Sala Civil y Mercantil.

10. El 22 de mayo de 2017, Carlos Alberto Manrique, procurador judicial de la compañía SteelForce Far East Ltda., presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 26 de abril de 2017 dictado por la Sala Civil y Mercantil.

11. El 16 de noviembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción presentada por MAS VENTAS S.A. e inadmitió la acción presentada por SteelForce Far East Ltda. Por sorteo efectuado el 13 de diciembre de 2017, la sustanciación de la causa correspondió al entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.

12. Una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en auto de 18 de noviembre de 2022, avocó conocimiento y solicitó el informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

2. Competencia

13. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República ("**CRE**"); en concordancia con los artículos 63 y 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

3. Alegaciones de las partes

3.1. Pretensión y fundamentos de la acción

14. El accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, en las garantías de la motivación y ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente, previstos en los artículos 75, y 76 numerales 7 literales k) y l) de la Constitución de la República.

15. Sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, propone los siguientes cargos:

15.1. La sentencia impugnada no se pronuncia sobre todos los aspectos que fueron objeto del recurso de casación, pues alega que impugnó la sentencia por tres causales (primera, tercera y quinta) y formuló varios cargos. Indica que, respecto a la segunda causal, la Sala solo analizó uno de nueve cargos. Alega que respecto del auto de aclaración la Sala no se pronunció sobre sus argumentos.

15.2. Los jueces de la Sala Civil y Mercantil únicamente analizaron la causal "*cuarta"* del recurso de casación para dictar su sentencia de mérito, omitiendo referirse a las causales primera y tercera. "*La Sala incumplió su obligación de pronunciarse respecto de todos los cargos alegados en el recurso de casación, emitiendo una decisión incompleta (...)".*

15.3. Los jueces de casación emitieron un fallo de mérito sin motivación propia, basado en la sentencia de segunda instancia, la que previamente habían declarado nula. Manifiesta que, si anularon la sentencia por la vía de la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, ésta dejó de existir, "*por lo que la derivación que hacen los jueces de casación de presuntos hechos con base en el contenido del fallo anulado, anula también su propia sentencia".*

16. Respecto a la presunta vulneración del debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente y del derecho a la tutela judicial efectiva manifiesta que los jueces de la Sala Civil y Mercantil rebasaron los límites de su competencia toda vez que en fase de sustanciación ya no podían realizar un análisis de admisibilidad del recurso. Por lo que, sostiene que la Sala debió dictar una sentencia declarando si existió o no un "fundamento material, una razón jurídica de peso que determine si el recurso de casación es aceptable o no en cuanto a su fondo"; sin embargo, al realizar el análisis de admisibilidad vulneró el trámite propio del recurso de casación.

17. Finalmente, el accionante solicita que se acepte su acción extraordinaria de protección, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se reparen los derechos vulnerados.

3.2. Fundamentos de la Sala Civil y Mercantil

18. Esta Corte deja constancia que, pese a que la autoridad jurisdiccional fue legalmente notificada con el auto de fecha 18 de noviembre de 2022, no presentó el informe de descargo solicitado.

4. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1 Planteamiento de problemas jurídicos

19. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.[4]

20. El accionante refiere que se habría vulnerado su derecho a la motivación y para ello formula 3 cargos: **i)** que la sentencia impugnada no se habría pronunciado sobre todos los aspectos que fueron objeto de su recurso de casación. En particular respecto a la causal segunda habría planteado nueve cargos de los cuales se contestó uno; y que en el caso del auto de aclaración, la Sala no se habría referido a sus alegaciones; **ii)** que la Sala dictó una sentencia carente de lógica y razonabilidad, pues habría omitido analizar las causales primera y tercera planteadas en su recurso "*alegando que no es necesario analizarlas"*; **iii)** que la Sala Civil y Mercantil no realizó una motivación propia en la sentencia de mérito, pues habría utilizado la sentencia de segunda instancia como insumo para dictar su fallo, la misma que fue declarada nula, por lo que la motivación sería contradictoria. En virtud de lo expuesto, esta Corte analizará estos cargos planteados a partir de los siguientes problemas jurídicos:

¿La sentencia vulneró el debido proceso en la garantía de motivación, incurriendo en el vicio de incongruencia frente a las partes, por no contestar todos los cargos y causales alegadas por el accionante en su recurso de casación?

¿La Sala Mercantil y Civil incurrió en el vicio de insuficiencia motivacional, por remitirse únicamente a lo expuesto en la sentencia de segunda instancia para dictar su sentencia de mérito?

21. Ahora bien, respecto de los argumentos vertidos en el párrafo 16 *supra*, el accionante alega que la sentencia impugnada vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía de ser juzgado por juez independiente, imparcial y competente y a la tutela

[4] De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia 1967- 14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).CCE, sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 17 y 18.

judicial efectiva porque los jueces de la Sala Civil y Mercantil se habrían extralimitado en sus competencias realizando un análisis de admisibilidad de su recurso cuando correspondía analizar el fondo. Como se ha efectuado en casos previos, esta Corte considera que para responder a este cargo de manera adecuada y específica es pertinente hacerlo a través de la garantía del cumplimiento de normas y derechos[5] de las partes. Por lo que, se reconduce el cargo a dicha garantía y se formula el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia impugnada vulneró el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al realizar un análisis de admisibilidad en fase de sustanciación del recurso de casación?

4.2 Resolución de los problemas jurídicos

¿La sentencia vulneró el debido proceso en la garantía de motivación, incurriendo en el vicio de incongruencia frente a las partes, por no contestar todos los cargos y causales alegadas por el accionante en su recurso de casación?

22. Como quedó establecido en el párrafo 20 *supra*, el accionante considera que la sentencia no se pronunció respecto de todos los cargos planteados, por lo que esta Corte verificará si la decisión impugnada adolece de una deficiencia motivacional de apariencia por incongruencia frente a las partes.

23. Al respecto, cabe mencionar que el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución prescribe 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". Así, la Constitución exige que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación *suficiente,* mediante una *estructura mínimamente completa* tanto en lo normativo (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo fáctico (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).[6]

24. Esta Corte ha identificado que cuando una argumentación jurídica no contiene esta estructura mínima, entonces adolece de una deficiencia motivacional como la (**i**) inexistencia, (**ii**) insuficiencia o (**iii**) apariencia. Concretamente, la apariencia de motivación implica que, aunque una argumentación jurídica puede lucir suficiente,

[5] Ver sentencia CCE 3080-17-EP/22 de 19 de diciembre de 2022, párr. 17.
[6] CCE. sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

puede estar viciada por ser *incongruente* con el debate judicial. La Corte ha dicho que hay *incongruencia frente a las partes,*[7] cuando se deja de contestar los argumentos relevantes[8] es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico. Para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto. Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.[9]

25. En el presente caso, el accionante planteó su recurso de casación en contra de la sentencia de 31 de octubre de 2013 y del auto de aclaración y ampliación de 9 de diciembre de 2013, fundamentado en el artículo 3 causales segunda, tercera y quinta de la Ley de Casación.

26. Respecto a la causal segunda, el accionante propuso nueve cargos contra la sentencia, todos ellos relativos a la falta de aplicación de normas por parte de la Sala de la Corte Provincial contenidas en la Constitución, Código de Procedimiento Civil, Ley de Federación de Abogados, Ley Notarial, Código Civil, Ley de Compañías, Código Orgánico de la Función Judicial y la LOGJCC, al resolver sobre su alegación de nulidad del poder general de la empresa SteelForce Far East Ltda. en el proceso de origen.[10]

---

[7] El término "*congruencia frente a las partes*" ha sido usado por esta Corte en varias sentencias como CCE, 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 71; y, CCE, sentencia 953-16-EP, 7 de julio de 2021, párr. 33.
[8] La congruencia frente a las partes es una congruencia argumentativa, alude a las respuestas que el juzgador debe dar a los argumentos (relevantes) de las partes. Este tipo de congruencia difiere de la congruencia procesal, según la cual, toda decisión (decisum) judicial debe aceptar o rechazar todas las pretensiones, es decir, los pedidos (petita) de las partes. La motivación del juzgador, entonces, debe ser argumentativamente congruente; mientras que su decisión debe ser procesalmente congruente (en este segundo sentido, las decisiones pueden ser ultrapetita o infrapetita); de ahí que solo la primera atañe a la garantía de la motivación. Esta Corte ha establecido que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: "i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión" (sentencia 889-20-JP/21, Caso "Derecho al montepío, a la tutela judicial efectiva y juicio de coactiva", de 10 de marzo de 2021, párr. 110). A la luz de esta estructura, la congruencia procesal, vulneraría –dependiendo del caso– el primer elemento de la tutela judicial efectiva (el derecho al acceso a la administración de justicia), mientras que la congruencia argumentativa vulnera siempre el debido proceso en la garantía de la motivación, es decir, el segundo de los elementos de la tutela judicial efectiva.
[9] CCE. sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86-87.
[10] Alegó la falta de aplicación de los siguientes artículos: **i)** 43 y 838 del Código de Procedimiento Civil (CPC) ya que el poder adjuntado a la demanda no tendría firma ni documentos que prueben la personería del poderdante ni del ilegítimo actor; **ii)** 40, 164 inciso 2 del CPC, 49 de la Ley de Federación de Abogados, 26 de la Ley Notarial, 1716 inciso 2, 1718 y 10 del Código Civil (CC) respecto al otorgamiento de poder a través de escritura pública; **iii)** 48 inciso 1 de la Ley Notarial y 10 del CC respecto a que un juez no puede declarar un acto válido cuando la ley ordena que sea nulo; **iv)** 6 y 415 ordinal 3 inciso primero y del inciso segundo de la Ley de Compañías relativos a los requisitos que acrediten la personería del representante de una empresa extranjera; **v)** 40, 43, 68 numeral 1, 164 inciso segundo, 837, 838 del CPC, 49 de la Ley de

27. Sobre la causal tercera, el accionante presentó dos cargos contra la sentencia. En el primero, alegó que la Sala Provincial no consideró un abono realizado el 3 de octubre de 2008 por un monto de USD 200.000, por lo que los jueces provinciales inaplicaron lo dispuesto en los artículos 194 número 4 del CPC y 1584 del Código Civil mandando a su representada a pagar un monto de USD 166,667.54 más intereses, lo que constituiría una condena a doble pago. El segundo cargo, se presentó por la falta de aplicación de los artículos 283 y 284 del CPC y 42 de la Ley Notarial al no haber condenado al actor al pago de costas y honorarios "*no obstante la evidente temeridad y mala fe"*, al pretender el actor cobrar una obligación ya cancelada y presentar una demanda con un poder insuficiente.

28. Respecto a la causal quinta, el accionante propuso un cargo contra el auto de aclaración, señalando la falta de motivación del mismo, porque la Sala Provincial no se habría pronunciado sobre la pertinencia de los artículos 282 y 292 del CPC relacionados con la falta de cumplimiento de requisitos del poder general presentado por el representante de SteelForce Far East Ltda. en el proceso de origen. Alegó la falta de aplicación de lo dispuesto en el artículo 76 número 7 letra l) de la Constitución, artículo 4 numeral 8 de la LOGJCC y del artículo 276 del CPC.

29. Analizada la sentencia impugnada se encuentra que, en el acápite primero, la Sala Civil y Mercantil sintetizó los cargos planteados por el accionante en las tres causales e identificó las normas cuyo incumplimiento alega. Asimismo, señaló que SteelForce Far East Ltd. planteó su recurso de casación fundado en las causales segunda y tercera del Art. 3 de la Ley de Casación.[11]

30. La Sala Civil y Mercantil inició su análisis indicando que, conforme lo ha realizado la Corte Nacional previamente, cuando se invocan varias causales existe un orden lógico para el estudio de las mismas.

Federación de Abogados, 26 de la Ley Notarial, 1716, 1718, y 10 del CC, 124, 131 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), 6 y 415 ordinal tercero del inciso primero y del inciso segundo de la Ley de Compañías, 172 de la CRE, 2, 5, 6, 12, 18, 23, 28, 129 números 1,2,3, 140, 148 del COFJ respecto al incumplimiento de solemnidades para la existencia del poder general para la representación de empresas extranjeras; **vi)** 415 ordinales 1 y 2 de la Ley de Compañías respecto a la facultad de dicha compañía para negociar en el exterior; **vii)** 419 inciso 2 de la Ley de Compañías y 120 inciso segundo del Código de Comercio ya que a su criterio los poderes de 9 de enero de 2009 y 8 de abril de 2013 no habrían sido calificados por el superintendente de compañías; **viii)** 68 números 1, 3 y 69 inciso 2 del CPC, 124 y 131 número 3 del COFJ ya que no se habrían observado las solemnidades al calificar la demanda; y **ix)** 1 primera parte del inciso 1, 83 numerales 1,2,5,9 y 12, 76 número 7 literales h) y a), 169 y 426 de la CRE, 3 y 4 de la LOGJCC, 4, 5 y 6 del COFJ respecto a que la Sala habría atentado contra su derecho a la defensa.

[11] Normas infringidas: 17 de la Ley de Compañías, 276 y 286 del CPC, 330 del COFJ.

> Se comienza por la causal segunda, pues si esta acusación prospera le está vedado al juzgador de casación el seguir adelante con sus análisis y entrar a resolver sobre el fondo de la controversia, sino que, declarando la nulidad procesal a partir del instante en que el vicio se produjo, ha de reenviar el proceso en cumplimiento de lo que dispone el artículo 15 de la Ley de Casación; luego se estudia la causal quinta, que describe vicios relativos a la estructura de la sentencia (su congruencia y motivación) que subsana dictando una nueva sentencia; la cuarta, relativa a los vicios de ultra, citra o extra petita; luego la tercera, que trata aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas relativas a la valoración de la prueba que hayan llevado a la violación de una norma sustantiva; finalmente se estudiará la causal primera, que se refiere la infracción de normas sustantivas de derecho. (GJS. XVII. Pág. 3063).

31. Además, la Sala Civil y Mercantil estableció que "como el recurso es doble, de actor y demandado, conforme ha manifestado esta Sala concierne el análisis de la segunda causal del artículo 3 de la Ley de Casación interpuesto por el accionado la que procede por: Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales, cuando hayan viciado el proceso de nulidad insanable provocado indefensión siempre que hubieren influido en la decisión de la causa y que la respectiva nulidad no hubiere quedado convalidada legalmente". La Sala explicó que la nulidad es una sanción extremadamente grave que la ley ha reservado para aquellos casos en que no existe posibilidad de sostener un proceso, por faltar en él la observancia de los presupuestos necesarios para dotarlo de validez, eficacia y citó el contenido de los artículos 346 y 355 del CPC.

32. Señaló también, que MAS VENTAS S.A. centró su recurso en que el poder de la parte accionante en el proceso de origen no tenía firma ni documentos que prueben la personería jurídica del poderdante y el legítimo actor; razón por la cual la Sala estableció como problema jurídico a resolver, precisamente si se produjo o no la nulidad procesal.

33. Respecto a la falta de legitimación, la Sala Civil y Mercantil hizo una diferenciación entre la falta de personería y la falta de legitimación en la causa para lo cual se refirió a doctrina y citó los artículos 570, 1461 del CC, 38, 43 y 346 del CPC. Sostuvo que, en el caso de estudio, Luis Sanaguano Bermeo, presentó la demanda el 22 de abril de 2009 invocando su calidad de apoderado de SteelForce Far East Ltda. sin adjuntar poder alguno. Posteriormente, con fecha 23 del mismo mes y año realizó un alcance a la demanda y adjuntó un poder general expedido en Bruselas - Bélgica.

34. Sobre la validez de los documentos autorizados en el extranjero la Sala indicó que existen dos tipos de legalizaciones: mediante apostilla o ante el consulado del Ecuador en el país de otorgamiento, bastando optar por una u otra opción, y que la apostilla ha permitido suprimir la exigencia de legalización diplomática o consular de documentos

públicos extranjeros. Respecto a la posibilidad de ratificar el poder en cualquier instancia del proceso, la Sala Civil y Mercantil citó los artículos, 359[12], 361[13] y 362[14] del Código de Procedimiento Civil y concluyó que "una persona puede comparecer a juicio sea por sus propios derechos o en representación de otra, pero para que los actos procesales produzcan efectos jurídicos, debe ser capaz de comparecer como lo ha hecho".

35. La Sala señaló que a fojas 13 a 16 de los autos consta el poder otorgado a favor de Luis Sanaguano Bermeo por parte de la compañía SteelForce Far East Ltda. Constando, en la parte II de la Manifestación de Voluntad, Ámbito de Desarrollo y de la Representación, numeral 8 numeral, textualmente " Los parámetros de este PODER GENERAL radican en todo lo ateniente a defender los intereses de la Poderdante de tal forma que su representación la efectuará para las gestiones Judiciales y Extrajudiciales" por lo que "la aseveración del recurrente no es válida, al manifestar que no es procedente legitimar con posterioridad, pues del estudio realizado se establece que la ley franquea dicha posibilidad."

36. De lo detallado en los párrafos *supra* este Organismo verifica que la sentencia impugnada, si bien no realizó un análisis desagregado de los 9 cargos, sí consideró que todos ellos se referían a cuestiones sobre la validez y eficacia del poder general presentado por la parte accionante en el proceso de origen; por lo que, formuló un solo problema jurídico relativo a la existencia o no de nulidad procesal para contestarlos. La Sala concluyó que: **a)** en el caso de estudio no existió nulidad del poder general; **b)** el ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de ratificar con posterioridad la personería dentro del proceso y **c)** que el documento presentado en el extranjero cumplió con las solemnidades necesarias en virtud de que la apostilla sustituiría la legalización de documentos públicos en el consulado; por lo que, declaró legitimada la intervención de Luis Sanaguano Bermeo. Por tanto, se verifica que todos los cargos sobre la causal segunda fueron contestados por parte de la Sala Civil y Mercantil.

[12] Art. 359.- Si se legitima la personería en cualquiera de las instancias, el proceso será válido, sea que lo hagan las partes por sí mismas, o por orden que el juez o tribunal impartirá obligatoriamente.
[13] Art. 361.- El poderdante, el apoderado, el guardador y todo representante legal, pueden ratificar en cualquier instancia, aún cuando estuviese declarada la nulidad, siempre que la providencia que contenga tal declaración no estuviese ejecutoriada.
[14] Art. 362.- El que gestionó en juicio sin tener poder ni representación legal y legítima después su personería, o presenta la aprobación de aquél por quien gestionó, ratifica por el mismo hecho sus actos anteriores

37. Sobre la causal quinta[15], conforme se desprende del párrafo 28 *supra* el accionante propuso cargos contra el auto de aclaración y ampliación. Sin embargo, la Sala Civil y Mercantil estableció que lo alegado por el accionante bajo la causal quinta se refería a la falta de motivación de la sentencia, por la falta de aplicación de los artículos 274 y 276 del CPC.

38. Respecto al análisis de la causal quinta, en el acápite 3.2 de la sentencia impugnada la Sala Civil y Mercantil determinó que la sentencia de la Corte Provincial cumple con los requisitos formales pues contiene estructura lógica, está compuesta por la parte expositiva, considerativa y resolutiva cumpliendo lo dispuesto por los artículos 274 y 276 del CPC. No obstante, la Sala señaló que se denota que el Tribunal Ad quem yerra al señalar en un primer momento que:

> (…) bajo esa perspectiva observamos que en el presente caso, las pruebas presentadas por la parte accionada acredita que en efecto existió una relación comercial con la parte accionada y asimismo se ha justificado la factura, la entrega de la mercadería, la orden de compra lo cual reafirma la preexistencia de asuntos de comercio o relación comercial entre las partes" para luego afirmar que: Durante el desarrollo del proceso las partes han ido transfigurando esta acción que se basa de una relación comercial, como se indica, y que derivó en el incumplimiento de un saldo que debió pagarse, dado el hecho de que la actora cumplió con el envío de la mercadería y la accionada efectuó el retiro de la misma", concluyendo desacertadamente que: Se aprecia que indudablemente, ha existido una deficiente defensa, que lejos de procurar los elementos necesarios a la causa para mejor resolver, fueron creando confusiones al juzgador (sic).

39. La Sala Civil y Mercantil concluyó que en la sentencia hay "frases oscuras, indeterminadas, confusión en la convicción de los juzgadores lo que torna evidente que existe motivación defectuosa" y declaró a lugar la acusación alegada. Además, indicó que al ser viable la causal quinta que afecta la sentencia de la Sala Provincial "no es necesario considerar otras causales de casación, y que, al tratarse de un recurso doble del actor y demandado, se quiebra la sentencia en pro del accionado, por lo que no hay lugar a estudiar las alegaciones realizadas por el recurrente accionante". De conformidad a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Casación casó la sentencia y dictó la sentencia de mérito.

40. En consecuencia, este Organismo verifica que la Sala Civil y Mercantil no dio contestación a los cargos planteados por el accionante respecto de la causal quinta, pues en su análisis los jueces casacionales se refirieron a supuestos cargos planteados frente a la sentencia y no respecto del auto de aclaración y ampliación que fue lo

[15] La Sala hizo referencia que dicha causal se refiere a los casos en que la sentencia o auto no contuviere los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adoptaren decisiones contradictorias e incompatibles y concluye que "*la falta de motivación en una sentencia causará la nulidad del fallo"*.

propuesto por el accionante en su recurso. Por tanto, de lo expuesto *ut supra*, esta Corte evidencia que, en efecto, la Sala no se pronunció sobre lo alegado por el accionante en relación al auto de aclaración y ampliación.

41. Ahora bien, dado que "la incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento […], sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador".[16] Corresponde determinar si este cargo era relevante para la resolución de la causa.

42. Al respecto, este Organismo ha podido verificar que, aun cuando en la sentencia de la Sala Civil y Mercantil no se dio contestación expresa a los argumentos planteados contra el auto de aclaración, dichos cargos no eran relevantes en sí mismos, porque la intención medular del accionante se centraba en las cuestiones relativas a la validez del poder general, lo que fue previamente revisado por la Sala cuando analizó los cargos bajo la fundamentación de la causal segunda sobre la presunta existencia de nulidad procesal. Así, esta Corte descarta la alegación por falta de motivación bajo este cargo.

43. Finalmente, con relación al cargo planteado por el accionante respecto de que la Sala Civil y Mercantil no se habría pronunciado sobre la causal primera y tercera, este Organismo verifica que: **i)** el accionante no fundó su recurso en la causal primera, sino solamente en la segunda, tercera y quinta, por lo que la Sala Civil y Mercantil no tenía obligación de pronunciarse sobre una causal no invocada[17]; **ii)** la Sala explicó que, al proceder la causal quinta, no le correspondía pronunciarse sobre otras causales porque ya no eran relevantes y lo que correspondía según el artículo 16 de la Ley de Casación era dictar la sentencia de mérito; por lo que, la sentencia impugnada contiene una motivación suficiente.

44. Por todo lo expuesto en párrafos *supra,* se descarta la alegada vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación por un vicio de incongruencia frente a las partes en la sentencia y se recuerda al accionante que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales[18]. Por tanto, cuando se alega la vulneración de la garantía de la motivación, no es deber

[16] CCE, sentencia 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 87.
[17] La Corte ya ha señalado que "al contrario, de haber resuelto la Sala el caso tercero como pretende la compañía accionante en su acción extraordinaria de protección, sí habría incurrido en una extralimitación, pues ese caso *no fue propuesto por el casacionista ni analizado en la etapa de admisibilidad* CCE, sentencia 1716-19-EP/23 de 30 de agosto de 2023, párr. 38.
[18] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 28.

de la Corte verificar la corrección o incorreción de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente con miras a tutelar el derecho a la defensa.

¿La Sala Mercantil y Civil incurrió en el vicio de insuficiencia motivacional, por remitirse únicamente a lo expuesto en la sentencia de segunda instancia para dictar su sentencia de mérito?

45. El accionante alega que la Sala Civil y Mercantil, al dictar su sentencia de mérito, se remitió a la argumentación de la sentencia de segunda instancia que fue declarada nula por la Sala de Casación, por lo que, no tendría una motivación propia, lógica ni racional. Esta Corte verificará si existe un vicio de insuficiencia por remisión.

46. Al respecto, este Organismo ha establecido que la motivación por remisión o *per relationem* ocurre cuando los jueces hacen -total o parcialmente- suya una argumentación jurídica contenida en otra resolución judicial, especialmente, en la resolución que es objeto del respectivo recurso o acción. Esta forma de argumentar no supone necesariamente un incumplimiento del criterio rector (suficiencia motivacional). No obstante, lo será si la remisión es deficiente, es decir, si el juzgador, además de la remisión, no "reali[za] un pronunciamiento autónomo sobre el thema decidendum" o no adopta "una postura crítica sobre la suficiencia y la fundamentación de dicha sentencia [aquella a la que se dirige la remisión]".[19]

47. La Corte ha señalado que de acuerdo al artículo 16 de la Ley de Casación, cuando una Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia resuelve casar una sentencia, está obligada a expedir la que en su lugar corresponda. Es decir,

> no basta con pronunciarse en el dictum (decisión) sobre las pretensiones planteadas por la parte actora, sino que corresponde dictar una nueva sentencia que resuelva la Litis de manera motivada. En este sentido, los jueces de la Corte Nacional de Justicia deben realizar un primer pronunciamiento motivado en el que determinen si la decisión recurrida incurrió en alguno de los vicios alegados y admitidos a trámite. Si determinan que la decisión recurrida incurrió en el vicio analizado, deberán casarla y realizar un segundo pronunciamiento motivado (que corresponde a la sentencia sustitutiva) sobre las pretensiones contenidas en la demanda y las excepciones comprendidas en la contestación para resolver el conflicto planteado.[20]

[19] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 63.
[20] CCE, sentencia, 1943-15-EP/21 de 13 de enero de 2021, párr.74.

48. Esta Corte ya ha señalado que cuando la Corte Nacional[21] emite una sentencia de mérito, corresponde a la misma Sala Especializada de Casación dictar una sentencia sustitutiva enmendando el error de la judicatura inferior, y de ser necesario, valorando correctamente la prueba que obra de autos.[22]Así, los jueces de la Corte Nacional de Justicia deben realizar un primer pronunciamiento motivado en el que determinen si la decisión recurrida incurrió en alguno de los vicios alegados y admitidos a trámite. Luego, si determinan que la decisión recurrida incurrió en el vicio analizado, deberán casarla y realizar un segundo pronunciamiento motivado (que corresponde a la sentencia sustitutiva) sobre las pretensiones contenidas en la demanda y las excepciones comprendidas en la contestación para resolver el conflicto planteado.[23]

49. Esta Corte observa que en la sentencia de casación la Sala Civil y Mercantil analizó la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación y determinó que la misma hace referencia a casos en que la sentencia o auto no contuviere los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adoptaren decisiones contradictorias e incompatibles. La Sala estableció que la motivación es un requisito indispensable de una sentencia y que "es un presupuesto de control casacional, además de ser una garantía del debido proceso consagrada en la Constitución. La motivación debe justificar y rendir cuenta de los razonamientos a la solución que se ha tomado, es por eso que la referencia a fallos anteriores no es suficiente para justificar una decisión, la cuestión de la motivación y la sentencia en el derecho se presenta como una garantía constitucional. Por lo tanto, la falta de motivación en una sentencia causará la nulidad del fallo".

50. La Sala Civil y Mercantil, en el caso concreto, determinó, conforme se desprende del párrafo 39 *supra,* que la sentencia de la Sala Provincial incurrió en una motivación defectuosa y de conformidad con el artículo 16 de la Ley de Casación, procedió a dictar la sentencia de mérito.

51. Respecto a la demanda y contestación del proceso de origen, estableció que comparece el señor Luis Sanaguano Bermeo en representación de Steelforce Far East Ltda. indicando que realizó la venta de 240 toneladas de acero por un valor de USD 286.800 a MAS VENTAS S.A., quedando un saldo pendiente de cobro por USD 166.667 que debía pagarse el 16 de diciembre de 2008; por lo que, amparado en lo

[21] La Resolución 07-2017 de la Corte Nacional de Justicia en su artículo 6 establece que cuando la Sala de Casación decida casar la sentencia por las causales primera, tercera, cuarta y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación debe dictar la sentencia de mérito, la misma que *"abarca el análisis de la demanda, contestación y la valoración de la prueba*".
[22] CCE, sentencia 330-16-EP/21 de 05 de mayo de 2021, párr. 32.
[23] CCE, sentencia 330-16-EP/21 de 05 de mayo de 2021, párr. 34, Sentencia 2941-17-EP/22 de 30 de noviembre de 2022

dispuesto en el artículo 1764 del CC demanda el pago de la deuda más los intereses y honorarios de su abogado patrocinador.

52. La Sala Civil y Mercantil señaló que, una vez calificada la demanda, se dispuso citar a la parte demandada señalando casillero judicial y solicitando la inhibición del juzgador en razón del territorio[24]. Indicó que en la audiencia de conciliación y contestación a la demanda, se acusó la rebeldía de la parte accionada por su no comparecencia, quien no dio contestación a la demanda ni propuso excepciones. Sin embargo, no realizó pronunciamiento alguno respecto de las alegaciones propuestas por el accionante en su recurso de apelación.[25]

53. Siguiendo con el análisis, se observa que la Sala de lo Civil y Mercantil trabó la Litis en torno a si procede el pago de los valores adeudados que reclama Luis Sanaguano Bermeo a la parte demandada. Por lo que, para contestar el fondo, la Sala Civil y Mercantil citó el artículo 1454 del Código Civil relativo a la definición de contrato o convención y definió los efectos de las obligaciones a partir de la doctrina. Con relación a los hechos probados señala que:

> En el caso en estudio en relación a la prueba, en el considerando tercero de la sentencia impugnada que contiene los hechos del proceso se confirma, que entre las partes ha existido una relación comercial, prueba de ello son las órdenes de compra, facturas, cheque girado a nombre de la parte actora por la parte demandada; de lo cual se llega a establecer que existe un valor a cancelar correspondiente a los 166.667 dólares americanos, obligación que la compradora debía cumplir en virtud de haber recibido la mercadería, y por cuanto no ha podido demostrar fehacientemente el pago del valor demandado, teniendo éste que justificar a través de su prueba que no tiene obligación alguna por cumplir (…),

54. Concluyó señalando que "el efecto de la obligación en relación con el incumplimiento es el derecho que la propia ley le confiere al acreedor para exigir del deudor el cumplimiento exacto, íntegro, oportuno de la obligación cuando éste ha incumplido o retardado su acatamiento, tal como sucede en el caso de estudio que corresponde a la

[24] El señor Héctor Rolando Espinosa Terán propuso una demanda de competencia que recayó en el Juez Octavo de lo Civil de Pichincha, en la que alegó que el domicilio de su negocio correspondía a la ciudad de Quito, por lo que su controversia con la empresa Steelforce Far East Ltda. debía ser conocida por el juez competente de su domicilio. Mediante resolución de 25 de enero de 2011 la Sala Primera de lo Civil y Mercantil, Inquilinato y Materias residuales de la Corte Provincial de Pichincha resolvió que le corresponde conocer la causa principal al juez Segundo de lo Civil de Guayaquil.

[25] En lo principal el accionante señaló como principales alegaciones: i) que la cantidad mandada a pagar por el Juez de la Unidad Judicial es superior a lo adeudado; ii) indebida aplicación y errónea interpretación jurídica de los artículos 852 y 853 del CPC respecto a la competencia del juez; iii) vicios de incongruencia en la motivación de la sentencia de primera instancia por conceder cosa distinta a lo pedido (extra petitum); iv) error en la valoración de la prueba en virtud de que se demandó a la empresa MAS VENTAS S.A. y no a su persona y respecto de las facturas aportadas en el proceso.

parte accionada el cumplimiento de la obligación contraída, al no haber justificado la cancelación de la obligación por ninguno de los modos previstos por el artículo 1583 del Código Civil."

55. En virtud de lo expuesto, se observa que la Sala Civil y Mercantil, al dictar su sentencia de mérito, no se pronunció respecto de las pretensiones contenidas en el recurso de apelación planteado por el accionante, que incluía el pedido de una nueva valoración de las pruebas aportadas en el proceso. Por remisión utilizó hechos probados referentes a la existencia de la relación comercial entre las partes procesales y el valor de la deuda, cuestiones que no podían ser consideradas como probadas ya que fueron impugnadas por el accionante y debían ser contestadas en la sentencia sustitutiva.

56. Así las cosas, se ha podido verificar que la Sala Civil y Mercantil, a pesar de que identificó un vicio por defectuosa motivación en la sentencia de la Corte Provincial y reconoció expresamente en su fallo de casación que la motivación es un *"presupuesto de control casacional"* y una garantía constitucional, no estableció una argumentación jurídica que cuente con una estructura mínimamente completa integrada por una fundamentación normativa[26] y fáctica[27]suficiente.

57. En consecuencia, este Organismo considera importante reiterar que en los casos donde las Salas de la Corte Nacional verifiquen la existencia de vicios relacionados con la motivación en las sentencias impugnadas y su decisión sea casarlas, les corresponde dictar una sentencia de mérito de carácter sustitutiva, que reemplace a la anterior y que resuelva las pretensiones contenidas en la demanda, excepciones comprendidas en la contestación y los elementos probatorios necesarios para enmendar los errores y omisiones de las judicaturas inferiores. Es decir, la motivación debe contener una fundamentación normativa y fáctica acorde al caso que permita resolver los cargos relevantes. Además, la sentencia debe evidenciar una clara división estructural entre los elementos de la casación y aquellos que corresponden al mérito.

58. Por lo antes expuesto, esta Corte considera que la decisión impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en el vicio de insuficiencia.

[26] CCE, sentencia 1158-17-EP de 20 de octubre de 2021/21 párr. 61.1.
[27] CCE, sentencia 1158-17-EP de 20 de octubre de 2021/21 párr. 61.2.

¿La sentencia impugnada vulneró el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al realizar un análisis de admisibilidad en fase de sustanciación de casación?

59. El artículo 76 numeral 1 de la Constitución, respecto de la garantía en análisis, dispone lo siguiente:

> En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:
>
> 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

60. La Corte caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia y estableció que las garantías impropias no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.[28]

61. El accionante alega que la Sala Civil y Mercantil realizó un análisis de admisibilidad de su recurso de casación respecto de la causal segunda del artículo 3 de la Ley de Casación, dejando de pronunciarse sobre el fondo respecto de todos los cargos planteados, cuando era lo que correspondía en fase de sustanciación del recurso. Afirma que "para desembarazarse de su obligación de estudiar los demás, en el segundo párrafo de la página 12, los jueces de casación consignaron:

> En relación a la causal segunda señalada por el actor, este se limita a enunciar como una de las causales en que sustenta su recurso de casación, sin precisar los vicios por error in procedendo que son presupuestos para su procedencia, recordándole que es imprescindible se realice la proposición jurídica completa, es decir, no es suficiente señalar como una causal de casación o la norma de procedimiento que se cree vulnerada, pues es necesario indicar en qué consistió la violación de las garantías del debido proceso, o cuál ha sido la formalidad procesal incumplida que ha viciado al proceso de nulidad insanable o provocado indefensión y cómo esto influyó en la decisión de la causa, de modo que no está dada la fundamentación correspondiente al recurso en lo que atañe a esta causal. No existiendo ninguna de las situaciones antes descritas en el recurso, se desecha el cargo.

[28]CCE, sentencia 740-12-EP/20 de 7 de octubre de 2020, párr. 27.

62. En función del cargo del accionante, para determinar si se vulneró o no la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, este Organismo deberá verificar **(i)** si la sentencia impugnada realizó un análisis de admisibilidad en fase de sustanciación; **(ii)** si lo anterior ocurrió, se deberá establecer si tal actuación transgrede una regla de trámite; y, finalmente, **(iii)** de verificarse la referida transgresión se deberá establecer si esta implica un socavamiento del debido proceso entendido como un principio.[29]

63. De la revisión de la sentencia impugnada, y conforme se estableció en párrafos previos, la Sala Civil y Mercantil sí se pronunció sobre los cargos planteados por el accionante sobre la causal segunda, es decir resolvió el fondo y determinó que: **a)** en el caso de estudio no existió nulidad del poder general; **b)** el ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de ratificar con posterioridad la personería dentro del proceso y **c)** que el documento presentado en el extranjero cumplió con las solemnidades necesarias.

64. Esta Corte verifica, además, que el párrafo de la sentencia citado por el accionante, no se refiere a su recurso de casación, sino al presentado por SteelForce Far East. Ltda.,[30] denominado como actor en los vistos de la sentencia.

65. Por lo antes expuesto, esta Corte observa que en el caso del recurso del accionante la Sala Civil y Mercantil: **i)** no realizó un análisis de admisibilidad en fase de sustanciación de su recurso y, por consiguiente, **ii)** no transgredió una regla de trámite durante la fase de sustanciación de casación **iii)** ni socavó el debido proceso. De tal manera que se descarta la vulneración de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes en los términos alegados.

5. Decisión

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

1. *Declarar* la vulneración del debido proceso en la garantía de motivación.

[29] CCE, sentencia 744-15-EP/21 de 10 de febrero de 2021, párr. 20.
[30] La Sala Civil y Mercantil anunció en los vistos que: Agréguese al proceso el escrito que antecede. En lo principal Héctor Rolando Espinosa Terán en calidad de representante legal de la compañía MAS VENTAS S.A. y Abogado Carlos Alberto Manrique en calidad de procurador judicial de SteelForce Far East LTDA, en el juicio verbal sumario que por cobro de dinero siguen en calidad de demandado y actor respectivamente, interponen recurso de casación mediante el cual impugnan la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 31 de octubre del 2013, las 14h00.

2. *Aceptar parcialmente* la acción extraordinaria de protección *1361-17-EP*.

3. Como medidas de reparación se dispone:

a. Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia de 31 de enero de 2017.

b. Retrotraer el proceso al momento anterior a la emisión de la sentencia de 31 de enero de 2017.

c. Disponer que se efectúe el sorteo correspondiente para que una nueva integración de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia conozca y resuelva el recurso de casación interpuesto por MAS Ventas S.A.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 01 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de ampliación 1361-17-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 20 de diciembre de 2023.

VISTOS: Agréguese al proceso el escrito presentado el 13 de noviembre de 2023, por el abogado Alberto Manrique Suárez en su calidad de procurador judicial de SteelFORCE FAR EAST. LTDA. quien solicita ampliación de la sentencia 1361-17-EP/23. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes

1. El 01 de noviembre de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador dictó la sentencia 1361-17-EP/23,[1] en la que aceptó parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por MAS Ventas S.A por constatar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, debido a que la sentencia de mérito emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, el 31 de enero de 2017, no cuenta con una motivación suficiente.

2. Mediante escrito de 13 de noviembre de 2023, el abogado Alberto Manrique Suárez, procurador judicial de SteelFORCE FAR EAST. LTDA,[2] presentó una solicitud de ampliación de la sentencia 1361-17-EP, en calidad de tercero con interés, al considerarse directamente afectado por la sentencia dictada por la Corte Constitucional.

2. Oportunidad

3. En vista de que la sentencia 1361-17-EP/23 fue aprobada el 01 de noviembre de 2023, notificada el 08 de noviembre de 2023, y que la solicitud fue presentada el 13 de noviembre de 2023, esta última ha sido presentada dentro del término previsto para el efecto en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**CRSPCCC**").

[1] La sentencia fue notificada el 8 de noviembre de 2023.
[2] El proceso de origen deriva de una demanda de juicio verbal sumario presentada por SteelFORCE FAR EAST LTDA. en contra de Héctor Rolando Espinosa Terán, representante legal de MAS VENTAS S.A, para cobrar una deuda de $166.667,00. El 29 de agosto de 2011, el Juzgado Duodécimo de lo Civil de Guayas, declaró con lugar la demanda y dispuso que MAS VENTAS S.A. pague a SteelFORCE FAR EAST LTDA., el saldo pendiente de $166.667,00. Posteriormente, el 31 de octubre de 2013, la Segunda Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en sentencia de mayoría, aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado y, en su lugar, dispuso que MAS VENTAS S.A. pague a la parte actora únicamente la cantidad de $166.667,00 más intereses, declarando sin lugar las demás pretensiones. Tanto SteelFORCE FAR EAST LTDA. como MAS VENTAS S.A interpusieron recursos de casación contra la sentencia de la Corte Provincial.

3. Fundamentos de la solicitud

4. SteelFORCE FAR EAST. LTDA solicita que el Pleno de la Corte Constitucional amplíe la sentencia 1361-17-EP/23 bajo los siguientes argumentos:

4.1. […] La Sala ha mandado SOLO a anular la Sentencia, PERO NO LA INSTANCIA Y MENOS LOS AUTOS DE ADMISIÓN DE LAS CASACIONES PRESENTADAS Y MI CASACIÓN TAMBIÉN FUE ADMITIDA, por lo que se solicita SE EMPLÍE (sic) EL LITERAL C EN EL SENTIDO QUE TAMBIÉN SEA RESUELTA LA CASACIÓN INTERPUESTA POR EL ACCIONANTE. DE OTRA MANERA NOS ESTARÍAN DEJANDO EN INDEFENSIÓN, conforme a los siguientes Fundamentos de Derecho y de Derecho.

4.2. Señala que la sentencia 1361-17-EP/23 estaría vulnerando sus derechos al debido proceso en la garantía de defensa en los literales a), b), c), h) del artículo 76 numeral 7 de la CRE, seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva al impedir que su recurso de casación que fue admitido por la Corte Nacional, sea conocido en sentencia.

4. Legitimación

5. El artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, reconocen el derecho de las partes procesales y de quienes intervinieron en el proceso a solicitar aclaración y ampliación del fallo emitido por esta Corte. Además, esta Corte ha establecido que, dentro de una acción extraordinaria de protección, también puede solicitar la aclaración y ampliación de una sentencia la contraparte del proceso de origen, al ser un tercero con interés directo en la resolución de la causa.

6. Respecto a la petición de Alberto Manrique Suárez, en calidad de procurador judicial de SteelFORCE FAR EAST. LTDA, de la revisión de los expedientes de instancia se constata que la compañía solicitante es la contraparte en el proceso de origen. Conforme se desprende de su petición (párrafos 4.1 y 4.2 *supra*), la compañía ha presentado argumentos que justifican su interés directo en la resolución de la causa, por lo que, se encuentra legitimada para solicitar la ampliación de la sentencia.

5. Análisis de la solicitud

7. El artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador prescribe que "Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables". Paralelamente, el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que "Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación".

8. El Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, en su artículo 40, establece la posibilidad de solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia en el término de tres días a partir de su notificación.

9. La ampliación tiene por objeto la subsanación de omisiones de pronunciamiento. Así, los recursos horizontales de ampliación y aclaración pueden ser concebidos como mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias. Cabe aclarar que, por intermedio de este recurso, la autoridad jurisdiccional no podría modificar su decisión.[3]

10. SteelFORCE FAR EAST. LTDA solicita que la Corte amplíe los efectos del literal c) del numeral 3 del decisorio de la sentencia 1361-17-EP/23 para que se ordene a la nueva Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia sorteada, que conozca y resuelva también su recurso de casación que fue admitido. Al respecto, esta Corte constata que la medida de reparación ordenada en el decisorio de la sentencia dispone que:

> […] se efectúe el sorteo correspondiente para que una nueva integración de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia conozca y resuelva el recurso de casación interpuesto por MAS Ventas S.A.

11. Al respecto, de la verificación del expediente de instancia se constata que SteelFORCE FAR EAST. LTDA y MAS Ventas S.A. interpusieron recursos de casación contra la sentencia de la Segunda Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dictada el 31 de octubre de 2013. Ambos recursos fueron admitidos a trámite por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia en auto de 15 de julio de 2015. El 31 de enero de 2017, la Sala Civil y Mercantil casó la sentencia de la Sala Provincial dentro del proceso signado con el número 17711-2014-0354.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, Auto de aclaración y ampliación No. 1504-19-JP/22, de 19 de enero de 2022, párr. 14.

12. En virtud de que la sentencia constitucional 1361-17-EP/23 dejó sin efecto la sentencia de la Sala Civil y Mercantil, la nueva Sala Nacional deberá pronunciarse sobre todos los recursos de casación admitidos dentro de la causa.

13. En consecuencia, se evidencia una omisión de esta Corte al dictar las medidas de reparación de la causa y haber ordenado que la Sala Nacional conozca solamente el recurso de casación de MAS Ventas S.A; por lo que, la sentencia requiere ser ampliada para garantizar los derechos de SteelFORCE FAR EAST. LTDA.

14. En razón de las consideraciones expuestas en los párrafos *supra* de este auto, para dar respuesta al problema planteado por la compañía SteelFORCE Far East. Ltda., esta Corte amplía el literal c) del numeral 3 del decisorio de la sentencia en el siguiente sentido:

> Disponer que se efectúe el sorteo correspondiente para que una nueva integración de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia conozca y **resuelva los recursos de casación admitidos a trámite en la presente causa.**

6. Decisión

15. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador resuelve:

1. **Aceptar** la solicitud de ampliación de la sentencia 1361-17-EP/23, presentada el 13 de noviembre de 2023 por el abogado Alberto Manrique Suárez en su calidad de procurador judicial de SteelFORCE FAR EAST. LTDA.

2. **Ampliar** el literal c) del numeral 3 del decisorio de la sentencia en el siguiente sentido: "Disponer que se efectúe el sorteo correspondiente para que una nueva integración de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia conozca y **resuelva los recursos de casación interpuestos por las partes procesales".**

3. **Disponer** que se esté a lo resuelto en la sentencia 1361-17-EP/23 dictada el 01 de noviembre de 2023 y al presente auto.

4. Notifíquese y archívese.

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 20 de diciembre de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones y Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por paternidad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

136117EP-606fa

Caso Nro. 1361-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 1699-18-EP/23
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 06 de septiembre de 2023

CASO 1699-18-EP

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

SENTENCIA 1699-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza y desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Alcides Jesús Bolívar Criollo Alvarado por verificarse que las sentencias dictadas dentro de un juicio laboral por el juez de la Unidad Judicial de Trabajo de Cuenca y la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay no incurrieron en el vicio motivacional de inatinencia, al haberse centrado su análisis en el objeto de la controversia y que el auto de inadmisión de recurso de casación, dictado por la conjueza nacional de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia no incurrió en el vicio motivacional de inexistencia, puesto que contó con una fundamentación normativa y fáctica suficiente.

1. Antecedentes Procesales

1. El 18 de septiembre de 2017, el señor Alcides Jesús Bolívar Criollo Alvarado presentó una demanda por haberes laborales en contra del Hospital Vicente Corral Moscoso, el Ministerio de Salud Pública (**"MSP"**) y la Procuraduría General del Estado (**"PGE"**), pues a su entender, se habría descontado de su jubilación el valor correspondiente al desahucio, cuando debía cancelarse de forma separada.[1] El proceso fue signado con el número 01371-2017-00448.

[1] En su demanda, el trabajador manifestó que desde abril de 1977 hasta septiembre de 2015, se desempeñó como auxiliar de enfermería en el hospital Vicente Corral Moscoso y que con fecha 19 de agosto de 2015 comunicó su decisión de dar por terminada la relación laboral a través de desahucio, pero que, ante la negativa de la institución, demandó "mediante acción de protección al Ministerio de Salud", obteniendo sentencia a su favor y finalmente, realizó el aviso de salida en el IESS el día 23 de septiembre de 2015. Según indica, de acuerdo al acta de finiquito y al certificado de cálculo de retiro voluntario, con fecha 12 de octubre de 2016, el MSP procedió a pagarle la suma de USD 7.647,50 por concepto de desahucio, descontándole dicho valor de su jubilación, lo cual es "ilegal" -manifiesta- pues contradice lo establecido en la cláusula novena del décimo primer contrato colectivo de trabajo celebrado entre el MSP y la Organización Sindical Única Nacional de los Trabajadores del Ministerio de Salud "OSUNTRAMSA". Con fecha 8 de junio de 2017, solicitó el pago de su jubilación, pero le informaron que aquello es competencia del "Ministerio de Trabajo en coordinación con el Ministerio de Finanzas y Planta Central del Ministerio de Salud". La cuantía de la demanda ascendía a USD 74.550,00.

2. El 24 de enero de 2018, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo de Cuenca (**"juez de instancia"**) negó la demanda. Inconforme con dicha decisión, el actor interpuso recurso de apelación, el mismo que fue rechazado por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (**"Sala"**) mediante sentencia de 29 de marzo de 2018, por la cual se confirmó la sentencia de primera instancia.

3. Con fecha 16 de abril de 2018, el señor Criollo Alvarado interpuso recurso de casación, el cual fue inadmitido mediante auto de 24 de mayo de 2018, dictado por la conjueza nacional de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, Janeth Cecilia Santamaría Acurio (**"conjueza nacional"**).

4. El 22 de junio de 2018, el señor Alcides Jesús Bolívar Criollo Alvarado (**"accionante"**) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias dictadas los días 24 de enero y 29 de marzo de 2018, por el juez de instancia y la Sala, respectivamente; y, en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de fecha 24 de mayo de 2018 (**"auto impugnado"**) emitido por la conjueza nacional.

5. El 8 de agosto de 2018, el tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por las ex juezas constitucionales Marien Segura Reascos, Pamela Martínez Loayza y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.

6. Mediante escrito presentado el 9 de agosto de 2022, el accionante señaló que, con base en el actual desarrollo jurisprudencial, los argumentos expuestos en su demanda no se adecúan a una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, sino más bien al derecho a recibir decisiones motivadas. Por lo que solicitó que, en aplicación del *principio iura novit curia*, se reconduzcan los cargos expuestos en la demanda.[2]

7. Una vez efectuado el sorteo por el Pleno del Organismo, le correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento mediante auto de fecha 19 de junio de 2023, por el cual ordenó oficiar a las autoridades judiciales demandadas a fin de que presenten sus informes de descargo motivados, lo cual fue cumplido los días 23, 27 y 29 de junio de 2023.

[2] Debe señalarse que la Corte no tomará en cuenta los argumentos expuestos en el escrito presentado el 9 de agosto de 2022, toda vez que no fueron considerados en el auto de admisión.

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 de la Constitución de la República del Ecuador (**"CRE"**); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**"LOGJCC"**).

3. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentación de la acción y pretensión

9. De la revisión de la demanda, el accionante alegó como derechos constitucionales vulnerados la seguridad jurídica (artículo 82 CRE) y la contratación colectiva (artículo 326.13 CRE). Como pretensión solicitó que se declare la vulneración de sus derechos y se ordene la reparación integral del daño causado.

10. Sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, el accionante se refirió a los artículos 91, 92 y 161 del Código Orgánico General de Procesos (**"COGEP"**) y manifestó que el juez de instancia y la Sala basaron su decisión en hechos distintos a los alegados por las partes, esto es, que el contrato colectivo no se encontraba vigente, a pesar de que la parte demandada "tácitamente reconoció la vigencia del contrato colectivo ya que su objeción a mi pretensión se reduce a que no me encuentro dentro del presupuesto establecido en la cláusula NOVENA del décimo primer contrato colectivo". Así también, señaló que en la sentencia de la Sala se sostuvo que "no se probó la vigencia del contrato colectivo, cuando ello no era un hecho controvertido"; y, que, en el auto de inadmisión del recurso de casación, la conjueza "se limita a sacar de contexto determinadas frases de todo el recurso de casación, para ˈjustificarˈ su inadmisión".

11. Respecto a la vulneración del derecho a la contratación colectiva, además de mencionar los artículos 11 numeral 8 y 326 numerales 2, 3, 13 y 16 de la CRE, así como el artículo 4 del Código de Trabajo, el accionante señaló que los administradores de justicia al referirse a la vigencia del contrato colectivo "violentan la garantía constitucional de la progresividad de los derechos de los trabajadores (…) pues simplemente se desconoce un derecho que por medio de la contratación colectiva se ha adquirido a favor de la clase trabajadora en el sector de la salud", e indicó también, que los derechos del trabajador son irrenunciables, sin embargo, se vulnera la ultraactividad.

3.2. De los informes de descargo de las judicaturas accionadas

3.2.1. Del pronunciamiento del juez de la Unidad Judicial de Trabajo de Cuenca

12. El juez de instancia, en su informe recibido el día 27 de junio de 2023, indicó sobre la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica que, cuando el artículo 91 del COGEP establece que el juzgador no puede "fundar su decisión en hechos distintos a los alegados por las partes", se regula una prohibición que no permite a los jueces alterar la dimensión fáctica de la controversia. Sin embargo, el análisis de la dimensión normativa de la Litis y su aplicación al caso concreto es una potestad genuina de los jueces. Por lo tanto, manifiesta que "analizar la vigencia de una norma que se pide sea aplicada, no significa que el juez haya fundado la decisión en hechos distintos a los alegados por las partes" y que, al examinar la vigencia del contrato colectivo en la sentencia, "lo que se hizo fue analizar la vigencia de una fuente del derecho; lo que constituye una atribución regular e inherente al ejercicio de la función jurisdiccional".

13. Así también, informó que dentro de los fundamentos de derecho de la demanda laboral, fue el actor quien invocó la cláusula novena del décimo primer contrato colectivo de trabajo y el artículo 8 del Mandato Constituyente 2, por lo cual la sentencia de primer nivel "se remite al fundamento de derecho invocado por el actor como fundamento de su pretensión, advirtiendo que el contrato colectivo ya no se encontraba vigente, y este ejercicio constituye una potestad regular de los órganos jurisdiccionales para saber si la norma es o no aplicable al caso concreto".

14. Adicionalmente, el juez de instancia considera que no ha existido violación al artículo 92 del COGEP, toda vez que el ejercicio de aplicación de una norma al caso en concreto conlleva la atribución implícita de analizar la vigencia de la disposición, sin que esto signifique ampliar los puntos litigiosos ni añadir hechos distintos a los alegados por las partes ni tampoco hubo una vulneración al derecho a la seguridad jurídica. Ello, dado que el contrato colectivo, al ser una prueba documental, se rige por el principio de indivisibilidad. Por último, manifiesta que mediante resolución del 8 de julio de 2009, publicada en el Registro Oficial 650 del 6 de agosto de 2009, la Corte Nacional de Justicia estableció un precedente jurisprudencial obligatorio respecto a que el plazo de duración de los contratos colectivos determina la vigencia de sus efectos jurídicos.

3.2.2. Del pronunciamiento de los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay

15. Los jueces de la Sala en su informe recibido el día 29 de junio de 2023, realizaron un recuento de los hechos del proceso y concluyeron indicando las razones por las cuales comparten el análisis del juez de instancia, lo que conllevó a que no acepten el recurso de apelación y confirmen la sentencia de primera instancia. Finalmente, solicitaron que "se resuelva inadmitir la acción extraordinaria de protección".

3.2.3. Del pronunciamiento de la Corte Nacional de Justicia

16. El presidente de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en su informe recibido el día 23 de junio de 2023, señaló que la conjueza que emitió el auto impugnado no se encuentra actualmente en funciones, razón por la cual correspondía citar el artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial.[3] No obstante, manifestó que la conjueza en su resolución, analizó conforme lo disponía la ley, los requisitos de forma y fondo, para la admisibilidad del recurso de casación.

4. Análisis del caso

4.1. Determinación del problema jurídico

17. La Corte Constitucional ha establecido 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.[4] No obstante, cuando la Corte no evidencie un argumento mínimamente completo, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos examinados, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.[5]

18. En este sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: i) *una tesis o conclusión,* en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa;

---

[3] *Art. 201.*-FUNCIONES. -A las conjuezas y a los conjueces les corresponde: 2. Calificar, bajo su responsabilidad, la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos que corresponda conocer a la sala a la cual se le asigne e integrar por sorteo el tribunal de tres miembros para conocer y resolver las causas cuando sea recusada la sala por falta de despacho.

[4] CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11; CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

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

ii) *una base fáctica* consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, iii) *una justificación jurídica* que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.[6]

19. Sobre la argumentación que consta en el párrafo 10 *ut supra*, el accionante afirma la vulneración de su derecho constitucional a la seguridad jurídica, porque a su criterio, en las sentencias impugnadas, el juez de instancia y la Sala fundamentaron su decisión en hechos distintos a los alegados por las partes, al haber analizado la vigencia del contrato colectivo, que no era un hecho controvertido, contraviniendo así "normas jurídicas previas, claras y públicas como son las contenidas en los arts. 91, 92 y 161 del [COGEP]".

20. Si bien el accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la Corte considera que el cargo antes referido puede ser analizado a través del vicio motivacional de inatinencia, por cuanto el cargo apunta a que la autoridad judicial habría basado su análisis en la vigencia del contrato colectivo, lo que aparentemente no tendría relación con el punto controvertido. Por lo cual, esta Corte analizará ambas sentencias, a través de los siguientes problemas jurídicos:

¿La sentencia dictada el 24 de enero de 2018 por el juez de la Unidad Judicial de Trabajo de Cuenca, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación desde el vicio motivacional de inatinencia?

¿La sentencia dictada el 29 de marzo de 2018 por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación desde el vicio motivacional de inatinencia?

21. Respecto al cargo sobre el auto impugnado que consta en el párrafo 10 *ut supra*, el accionante manifiesta que se habría vulnerado su derecho constitucional a la seguridad jurídica porque la conjueza niega "sin fundamento" la admisión de su recurso y "se limita a sacar de contexto determinadas frases de todo el recurso de casación, para ˈjustificarˈ su inadmisión", por lo que tras efectuar un esfuerzo razonable,[7] se procederá a analizar el derecho al debido proceso desde una presunta insuficiencia motivacional y se propone el siguiente problema jurídico:

[6] CCCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.
[7] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

¿El auto de inadmisión del recurso de casación dictado el 24 de mayo de 2018 por la conjueza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque carecería de una fundamentación normativa y fáctica suficiente?

22. Por otra parte, con relación al argumento que se expone en el párrafo 11 *ut supra*, en cuanto a que el accionante alega la vulneración de su derecho constitucional a la contratación colectiva, se observa que el accionante pretende un pronunciamiento del fondo en el caso laboral de origen, cuestión vedada a este Organismo a través de la presente garantía. En este sentido, *prima facie*, no procede el análisis sobre dicho derecho.

5. Análisis constitucional

¿La sentencia dictada el 24 de enero de 2018 por el juez de la Unidad Judicial de Trabajo de Cuenca, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación desde el vicio motivacional de inatinencia?

23. El artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE establece 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…".

24. Respecto al vicio motivacional de inatinencia, la Corte Constitucional ha señalado que "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".[8]

25. El accionante señala que el juez de instancia fundamentó su decisión en hechos distintos a los alegados por las partes, al haber analizado la vigencia del contrato colectivo, que no era un hecho controvertido.

26. De la revisión de la sentencia de primera instancia, se verifica que la misma contiene la siguiente estructura: identificación de las partes; enunciación breve de los hechos y circunstancias objeto de la demanda; contestación conjunta presentada por el Ministerio de Salud y el Hospital Vicente Corral Moscoso; contestación de la Procuraduría General del Estado; validez procesal; decisión sobre las excepciones previas presentadas; relación

[8] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 80.

de los hechos probados relevantes para la resolución y motivación; y, finalmente, la decisión que se pronuncie sobre el fondo del asunto, determinando la cosa, cantidad o hecho al que se condena.

27. Dentro del acápite de "la relación de los hechos probados relevantes para la resolución y motivación", se analizó: a) relación laboral, b) rubros demandados, c) pruebas; y, d) sobre la bonificación de la cláusula novena del décimo primer contrato colectivo.[9] De manera específica, dentro del análisis de la letra b) referente a rubros demandados, se señaló que de acuerdo con el libelo de la demanda existió un único rubro que se reclama, esto es "el pago del beneficio de mi Jubilación, conforme el Décimo primer contrato colectivo de trabajo en su cláusula Novena, esto es cantidad de $ 74.550 USD (sic)". De la mano con ello, en el numeral 4.3 del acta resumen de audiencia única celebrada el día 22 de enero de 2018, se determinó como objeto de la controversia "la jubilación patronal; punto 8 de la demanda conforme lo que se estipula el contrato colectivo (sic)"[10]. Así también, como parte del análisis de los rubros demandados, el juez de instancia precisó el alcance de la pretensión que constituirá el objeto sobre el que recaerá el pronunciamiento de fondo de la sentencia. Así, expresamente indica que:

> La jubilación patronal regulada en el Art. 216 del Código de Trabajo es un derecho irrenunciable e imprescriptible conforme lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia laboral; por lo tanto, no se debe confundir la jubilación patronal como derecho autónomo, frente a otras figuras contractuales que generalmente se pactan en los contratos colectivos, ya sea que se le otorgue a título de bonificación, a título indemnizatorio o cualquier otro. (…) Ahora bien, en la demanda presentada por el señor Alcides Jesús Bolívar Criollo Alvarado no se reclama la jubilación patronal del Art. 216 del Código de Trabajo; en otras palabras, lo que se demanda no es una pensión jubilar mensual sino un beneficio que nace, a decir de la parte actora, del Décimo Primer Contrato Colectivo. *Por lo tanto, lo que será materia de pronunciamiento en esta sentencia será determinar si al actor le asiste o no dicha bonificación establecida en el contrato colectivo, más no una pensión jubilar* (énfasis añadido).

28. De igual manera, al analizarse la bonificación de la cláusula novena del décimo primer contrato colectivo, que forma parte del acápite de "la relación de los hechos probados relevantes para la resolución y motivación", el juez de instancia, luego de referirse a lo indicado tanto por el MSP como por la PGE respecto a si el actor optó por el desahucio,

[9] CLÁUSULA NOVENA: JUBILACIÓN. En caso de que una trabajadora o un trabajador se acoja a la jubilación por el "IESS" o la jubilación patronal el Ministerio de Salud Pública, pagará una bonificación equivalente a **SIETE (7)** salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de **DOSCIENTOS DIEZ (210)** salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total; teniendo como fundamento lo establecido en el Art. 8 del Mandato Constituyente No. 2.

[10] Consta a fojas 149 y 150 del expediente de primera instancia.

determinó que no era posible acumular el beneficio del contrato colectivo, pues a su consideración la cláusula contractual novena se remite de manera expresa al artículo 8 del Mandato Constituyente 2. Para ello, procedió a citar casos análogos en los cuales la Corte Nacional de Justicia ha señalado que no es posible la acumulación de beneficios, por lo que, si el trabajador se acoge al desahucio, aquello excluye el otro beneficio contractual. Es decir, "si el contrato colectivo no prevé la posibilidad de acumulación, el trabajador que percibió la bonificación por desahucio no puede luego de terminada la relación laboral solicitar el pago de otro beneficio".

29. Dentro del mismo análisis, el juez de instancia, luego de referirse al acta de finiquito y al documento denominado "Certificado de Cálculo por Retiro Voluntario" que el accionante produjo como prueba y sobre los cuales consideraba que la entidad accionada le había reconocido este derecho, realizó la siguiente valoración por la cual consideró importante analizar la vigencia del contrato colectivo:

> Al momento en que el trabajador presentó la solicitud por desahucio con fecha 19 de agosto de 2015 no solicitó el pago de ningún beneficio del contrato colectivo. En el libelo de la demanda incluso se hace énfasis sobre ello. De la misma manera, con los documentos de fs. 26 y 27 el actor se acogió a la jubilación del IESS el 16 de octubre de 2015 (fecha del acuerdo). No obstante, es recién el 08 de junio de 2017 que solicita que se le pague el beneficio establecido en la cláusula Novena conforme el documento de fs. 57, es decir, había transcurrido aproximadamente un año con ocho meses desde que terminó la relación laboral para solicitar aquello.
>
> Al respecto observa este juzgador que la cláusula cuadragésima tercera del contrato colectivo señala lo siguiente:
>
> El tiempo de duración del presente Contrato Colectivo de Trabajo será de dos años contados a partir del primero de enero de dos mil once (2011). Ciento ochenta días antes del vencimiento del presente Contrato Colectivo, por efectos de aprobación del presupuesto del Estado, los trabajadores presentarán el Proyecto del próximo Contrato Colectivo de Trabajo, cuya discusión y negociación se iniciará de inmediato, a fin de que sea suscrito antes del vencimiento del plazo de este Contrato Colectivo de Trabajo.
>
> En este punto se debe hacer notar que el tiempo de duración del contrato colectivo no fue pactado de forma indefinida. Al respecto el Art. 239 del Código de Trabajo señala:
>
> El contrato colectivo puede celebrarse: 1. Por tiempo indefinido; 2. Por tiempo fijo; y, 3. Por el tiempo de duración de una empresa o de una obra determinada.
>
> Es claro que la cláusula cuadragésima tercera del décimo primer contrato colectivo limita el tiempo de su vigencia por lo que a criterio de este juzgador no puede considerarse como de tiempo indefinido.
> (…)

> De la misma manera, la Resolución del 08 de Julio de 2009 publicada en el Registro Oficial No. 650 del 06 de agosto de 2009, la Corte Nacional de Justicia resuelve:
>
> Artículo 1.- Aprobar el informe remitido por el Departamento de Procesamiento de Jurisprudencia y en consecuencia declarar la existencia de los siguientes precedentes jurisprudenciales obligatorios, por la triple reiteración de fallos sobre un mismo punto de derecho:
>
> PRIMERO: En aplicación del artículo 35 numeral 12 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, que garantiza la contratación colectiva (artículo 326.13 de la Constitución de la República del Ecuador vigente) y prohíbe su desconocimiento, modificación o menoscabo en forma unilateral, el plazo de duración de un contrato colectivo, determina la vigencia de sus efectos jurídicos sin que pueda considerarse que un contrato de tal naturaleza jurídica, pueda entenderse como de tiempo indefinido
>
> En el proceso no existe prueba alguna que entre el Ministerio de Salud y la Organización Sindica Única Nacional de Trabajadores del Ministerio de Salud "OSUNTRAMSA" se haya suscrito el Décimo Segundo Contrato Colectivo, por lo que, en virtud de la jurisprudencia antes indicada, este juzgador no podría tampoco extender sus efectos de manera indefinida. Por lo tanto, existe prueba que demuestra, por una parte, que en el año 2015 en el que concluye la relación laboral por desahucio el actor no solicitó el pago del beneficio de la cláusula novena, y, por otra parte, que para los años 2016 y 2017 el contrato colectivo perdió vigencia.

30. De acuerdo con lo señalado, en la audiencia única del 22 de enero de 2018, se determinó como objeto de la controversia la jubilación patronal, conforme consta del acta resumen de la referida audiencia y en la sentencia, el juez de instancia precisó que el objeto de su pronunciamiento sería determinar si al actor le asiste o no la bonificación establecida en el contrato colectivo. Luego de ello, dentro del análisis sobre la bonificación de la cláusula novena del décimo primer contrato colectivo, se refirió a lo manifestado por las entidades accionadas y concluyó que no era posible la acumulación de beneficios ya que, si el trabajador se acoge al desahucio, aquello excluye el otro beneficio contractual; de ahí que no se advierte ningún tipo de vicio argumental de inatinencia, toda vez que, el juez de instancia analizó la problemática jurídica planteada a partir de los hechos, alegaciones y pruebas aportadas desde el debate de las partes, siempre circunscribiéndose al objeto de la Litis, a saber, si el accionante tenía o no derecho al pago de la bonificación establecida en el contrato colectivo. Por otro lado, si bien se constata que posteriormente, el juez de instancia hizo una valoración adicional, es decir, una *obiter dicta*, en donde analizó la vigencia del contrato colectivo de trabajo y concluyó que, conforme a lo previsto en su cláusula cuadragésima tercera,[11] dicho contrato no fue pactado de forma indefinida; se

[11]Cláusula cuadragésima tercera: DURACIÓN. El tiempo de duración del presente Contrato Colectivo de Trabajo será de dos años contados a partir del primero de enero de dos mil once (2011). Ciento ochenta días antes del vencimiento del presente Contrato Colectivo, por efectos de aprobación del presupuesto del Estado, los trabajadores presentarán el Proyecto del próximo Contrato Colectivo de

observa que el análisis de la vigencia del contrato no fue el hilo argumentativo central de la decisión.

31. Por lo tanto, contrario a lo indicado por el accionante, se evidencia que en la sentencia impugnada el juez centró su análisis en razones atinentes al objeto de la controversia (párr. 27-29 *supra*), tales como la imposibilidad de acumular el beneficio reclamado si el contrato colectivo no lo prevé, esto, para determinar si correspondía el pago de la bonificación previsto en la cláusula novena del contrato colectivo, el mismo que fue incorporado por la parte actora al proceso, para lo cual se refirió a las alegaciones de las partes y como una consideración adicional, a la vigencia del contrato colectivo, lo cual atañe a la situación jurídica del accionante. En función de esto, no se configura el vicio motivacional de inatinencia.[12]

¿La sentencia dictada el 29 de marzo de 2018 por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación desde el vicio motivacional de inatinencia?

32. De la revisión del expediente, esta Corte observa lo siguiente:

32.1. El recurso de apelación tiene como decisión impugnada la sentencia dictada el 24 de enero de 2018 por el juez de instancia, en la cual se negó la demanda presentada por el señor Alcides Jesús Bolívar Criollo Alvarado. En el escrito de fundamentación del recurso,[13] el accionante refutó las razones por las que considera que el juez de instancia negó su demanda, en cuanto a que: "1) no se puede acumular el pago del beneficio de desahucio con otros beneficios como el de retiro voluntario; 2) son diferentes las instituciones de desahucio y retiro voluntario, y el desahucio no está contemplado en el Mandato Constituyente 2, al

Trabajo, cuya discusión y negociación se iniciará de inmediato, a fin de que sea suscrito antes del vencimiento del plazo de este Contrato Colectivo de Trabajo

[12] El COGEP establece:

Art. 91.-Omisiones sobre puntos de derecho. La o el juzgador debe corregir las omisiones o errores de derecho en que hayan incurrido las personas que intervienen en el proceso. Sin embargo, no podrá otorgar o declarar mayores o diferentes derechos a los pretendidos en la demanda, ni fundar su decisión en hechos distintos a los alegados por las partes.

Art. 92.-Congruencia de las sentencias. Las sentencias deberán ser claras, precisas y congruentes con los puntos materia del proceso. Resolverán sobre las peticiones realizadas por las partes y decidirán sobre los puntos litigiosos del proceso.

Art. 161.-Conducencia y pertinencia de la prueba. La conducencia de la prueba consiste en la aptitud del contenido intrínseco y particular para demostrar los hechos que se alegan en cada caso. La prueba deberá referirse directa o indirectamente a los hechos o circunstancias controvertidos.

[13] Consta de fojas 157 a 159 del expediente de primera instancia.

que se remite el contrato colectivo; y, 3) el contrato colectivo no está vigente y no se puede considerar su vigencia como indefinida".

32.2. De la revisión de la sentencia de segunda instancia, se observa que, tras exponer los hechos de la demanda, su contestación y decisión de primera instancia, la Sala justificó su competencia y validez procesal y luego de ello, hizo referencia a la fundamentación y alegatos de la parte demandada en la audiencia, así como al análisis del caso concreto y finalmente, emitió su decisión.

32.3. En la sentencia, la Sala circunscribió su análisis en dilucidar si con las pruebas recaudadas en el proceso, el actor tenía derecho al pago del beneficio de la jubilación, conforme a la cláusula novena del décimo primer contrato colectivo celebrado entre el Ministerio de Salud Pública y la Organización Sindical Única Nacional de los Trabajadores del Ministerio de Salud "OSUNTRAMSA", lo cual identificó como la controversia planteada.

32.4. Así, la Sala analizó la cláusula novena del referido contrato colectivo y consideró que para el cumplimiento de esta norma contractual, era preciso establecer si se encuentra vigente el contrato colectivo, para lo cual, se remitió a lo manifestado por el juez de instancia en cuanto a que el contrato colectivo no fue pactado de forma indefinida, análisis que compartió la Sala y que se encuentra respaldado por jurisprudencia emitida por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia y la resolución del 8 de julio de 2009, publicada en el Registro Oficial 650 de 6 de agosto de 2009 dictada por dicho organismo. Así también, la Sala se refirió a la fundamentación del recurso de apelación, en lo concerniente a la aplicación de la teoría de la ultraactividad que fue alegado por el accionante en audiencia[14] y al acta de finiquito que a criterio del trabajador, habría vulnerado la cláusula novena del contrato colectivo, concluyendo que "al no haberse justificado en el proceso que se encuentra vigente, el Contrato Colectivo al que hace referencia el actor, no es pertinente su aplicación por carecer de sustento contractual".

33. Con estos antecedentes, se verifica que en la decisión impugnada la Sala analizó el objeto de la controversia, en cuanto a la petición del pago del beneficio de la jubilación, para lo cual analizó la cláusula novena del décimo primer contrato colectivo de trabajo, considerando oportuno analizar la vigencia de las clausulas contenidas en el contrato colectivo, a fin de determinar si era procedente o no su aplicación (párr. 32.3 y 32.4 *supra*).

[14] El acta resumen de audiencia de fundamentación del recurso de apelación consta a fojas 12 y 13 del expediente de segunda instancia.

Para esto se debe tener en consideración que, en la apelación el objeto de la Litis determinado en la fundamentación del recurso, precisamente se había hecho referencia a este punto. Por lo tanto, esta Corte constata que tampoco se configuró el vicio de inatinencia en la sentencia emitida por la Sala.

¿El auto de inadmisión del recurso de casación dictado el 24 de mayo de 2018 por la conjueza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque carecería de una fundamentación normativa y fáctica suficiente?

34. La Corte Constitucional ha señalado que: "el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente".[15]

35. Por otra parte, la referida sentencia indicó que una decisión puede contener una argumentación jurídica aparente cuando "a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad inexist[ente] o insuficiente porque está afectada por algún vicio motivacional".[16]

36. Este Organismo ha indicado que, si bien por lo general en los autos dictados en la fase de admisión del recurso de casación se deciden cuestiones de puro derecho, es importante resaltar que la fundamentación fáctica en estos autos se refiere a los argumentos planteados por quien presenta el recurso.[17] Así, en el presente caso, para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente la conjueza o conjuez nacional debe tener en consideración los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 268 del COGEP, que hayan sido señalados en el recurso de casación.

37. En el presente caso, el accionante sostiene que la conjueza accionada "niega sin fundamento alguno su admisión" toda vez que "se limita a sacar de contexto determinadas frases de todo el recurso de casación, para 'justificar' su inadmisión".

38. De la revisión del auto de inadmisión del recurso de casación, objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se observa que, tras referirse brevemente a los antecedentes

[15] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.
[16] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 71.
[17] CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 42.

del proceso (acápite primero) y justificar su competencia (acápite segundo), la conjueza analizó si se cumplían los requisitos de admisibilidad del recurso de casación, para lo cual verificó previamente su procedencia, la legitimación activa y la temporalidad (acápite tercero) y determinó que el escrito de interposición del recurso de casación cumplía con los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 267 del COGEP. Así también, la conjueza realizó un análisis del caso 4 del artículo 268 del COGEP[18] que fue alegado por el accionante en su recurso.

39. De manera específica, la conjueza citó la parte pertinente de la fundamentación presentada por el accionante en su recurso, que se centra en alegar la aplicación indebida de los artículos 161, 162 y 169 del COGEP, así como de los artículos 11 numeral 8, 82 y 326 numeral 16 de la Constitución y 239 del Código de Trabajo y señaló que las normas adjetivas invocadas se refieren únicamente a asuntos relativos a la conducencia, pertinencia, necesidad y carga de la prueba, sin que ninguna de ellas regularice específicamente ningún medio de valoración probatoria, lo cual es necesario para que prosperen sus restantes alegaciones sobre la transgresión de normas sustantivas y constitucionales. Además, la conjueza indicó que:

> (…) la parte casacionista al realizar su fundamentación debía proporcionar una explicación coherente que relacione lo siguiente: a) El medio o medios de prueba en los cuales a su criterio, existen errores en la valoración probatoria; b) La norma o normas adjetivas que regulan la valoración probatoria que a su criterio se han infringido o violentado, c) La norma o normas sustanciales o materiales que como consecuencia de la violación de las normas que regulan la valoración de la prueba no han sido aplicadas o han sido aplicadas indebidamente en la sentencia y por último; d) Se debe argumentar la vinculación que existe entre el contenido de las normas con las circunstancias específicas pertinentes. Para que se constituya una adecuada fundamentación, el recurrente debía justificar la existencia de dos infracciones, la primera de una norma de valoración de la prueba, y la segunda, la violación de una disposición sustantiva o material que ha sido afectada como consecuencia o por efecto de la primera infracción, de tal modo que es necesario se demuestre la existencia del *nexo de causalidad* entre una y otra, lo cual evidentemente no se ha cumplido en el presente caso, en donde además de impugnar la violación directa de normas sustantivas y constitucionales realiza alegaciones que plantean disconformidad entre lo pedido y lo resuelto por los jueces de instancia al decir*, "ni la contra parte ni de mi parte, SE ALEGO (sic) EN LA DEMANDA Y EN LA CONTESTACIÓN DE LA MISMA, que el décimo primer contrato colectivo de Trabajo, (...) SE ENCONTRABA EXTINGUIDO"*, lo cual debió fundamentarse en otro de los casos previstos en el Art. 268 del COGEP y no en el caso cuarto alegado.

[18] El artículo 268 numeral 4 del COGEP señala que: "Casos. El recurso de casación procederá en los siguientes casos: (…) 4. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho sustantivo en la sentencia o auto".

40. Por su parte, en el escrito que contiene la interposición del recurso de casación se verifica que, respecto al caso 4 del artículo 268 del COGEP, el accionante reitera la aplicación indebida de los artículos 161, 162 y 169 del COGEP puesto que ninguna de las partes alegó que el contrato colectivo no se encontraba vigente, sino más bien, la parte demandada tácitamente reconoció su vigencia. Asimismo, el accionante manifiesta que hubo una "equivocada aplicación" del artículo 326 numeral 16 de la Constitución al no tomarse en cuenta lo previsto en el artículo innumerado a continuación del artículo 247 del Código de Trabajo que a su criterio señala que, para quienes estuvieron laborando antes de la reforma del año 2015 todavía es aplicable "la negociación de contratación colectiva".

41. De igual manera, el accionante indica que hubo una vulneración del artículo 82 de la CRE, así como una "aplicación equivocada" del artículo 239 del Código de Trabajo al contravenirse los principios de progresividad y ultraactividad, al igual que el artículo 11 numeral 8 de la Constitución, al no poder considerarse que por haber terminado el contrato colectivo "terminó su vigencia", ya que los derechos de los trabajadores son irrenunciables, conforme lo prevén los artículos 326 numeral 2 de la Constitución y 4 del Código de Trabajo.

42. En síntesis, de los párrafos precedentes se desprende que la conjueza accionada declaró inadmisible el recurso de casación interpuesto por el accionante luego de verificar que los cargos presentados no cumplieron con el requisito de fundamentación prescrito en el artículo 267 numeral 4 del COGEP. Asimismo, esta Corte ha constatado que en el marco de sus competencias y en observancia del ordenamiento jurídico, la conjueza cumplió con una fundamentación normativa y fáctica suficiente, por cuanto: expuso los elementos fácticos, enunció la normativa aplicable y explicó la pertinencia de la aplicación de dichas normas a los hechos.

43. Por lo tanto, contrario a lo indicado por el accionante, respecto a que la conjueza accionada "niega sin fundamento alguno su admisión", se verifica que dicha autoridad judicial al realizar el análisis de admisibilidad del recurso de casación se pronunció sobre los cargos expuestos en este. Tal es así, que se refirió al cargo de aplicación indebida de los artículos 161, 162 y 169 del COGEP relacionados a la no alegación de la vigencia del contrato colectivo y a que, al no regularizar ningún medio de valoración probatoria, no es posible que prosperen las demás alegaciones sobre transgresión de normas sustantivas y constitucionales.

44. Por las razones expuestas, esta Corte concluye que el auto impugnado contiene una

enunciación y justificación suficientes de las normas jurídicas en que se funda y la fundamentación suficiente de la pertinencia de su aplicación al recurso de casación planteado, toda vez que se atendió el caso 4 del artículo 268 del COGEP, alegado por el accionante en su recurso, sin que corresponda a esta Corte pronunciarse sobre la corrección o incorrección del auto impugnado. Por lo que, se considera como suficiente la fundamentación normativa y fáctica del auto impugnado, de modo que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

6. Decisión

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

1. *Desestimar* la acción extraordinaria de protección *1699-18-EP*.

2. Disponer la devolución del proceso a la autoridad judicial de origen.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración 1699-18-EP/23
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 20 de diciembre de 2023.

VISTOS: Agréguense al expediente los escritos presentados el 14 de septiembre de 2023,[1] por Alcides Jesús Bolívar Criollo Alvarado, en los cuales solicita aclaración de la sentencia 1699-18-EP/23, notificada el 11 de septiembre de 2023.

En atención a dicho escrito, el Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la acción extraordinaria de protección 1699-18-EP, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de junio de 2018, Alcides Jesús Bolívar Criollo Alvarado (**"accionante"**) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de: i) la sentencia dictada el 24 de enero de 2018 por el juez de la Unidad Judicial de Trabajo de Cuenca; ii) la sentencia dictada el 29 de marzo de 2018 por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay; y, iii) el auto de inadmisión del recurso de casación dictado el 24 de mayo de 2018 por la conjueza nacional de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso por haberes laborales 01371-2017-00448.

2. El 6 de septiembre de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional, mediante sentencia 1699-18-EP/23, desestimó la acción extraordinaria de protección y dispuso la devolución del proceso a la autoridad judicial de origen (**"sentencia"**).

3. El 14 de septiembre de 2023, el accionante (**"recurrente"**) interpuso recurso de aclaración de la antedicha sentencia constitucional.

2. Oportunidad

4. De conformidad con el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**CRSPCC**"), se podrá solicitar aclaración y/o ampliación de sentencias y dictámenes, en el término de tres días contados desde su notificación.

[1] De la revisión de los dos escritos presentados el 14 de septiembre de 2023, se observa que el contenido de ambos es idéntico.

5. Considerando que la sentencia se expidió el 6 de septiembre de 2023 y se notificó el 11 de septiembre de 2023, mientras que, los escritos en los cuales el accionante solicitó aclaración fueron ingresados el 14 de septiembre de 2023; se advierte que el pedido ha sido presentado dentro del término previsto para el efecto, por lo que corresponde continuar con su análisis.

3. Fundamentos de la solicitud

6. El recurrente, en su solicitud de aclaración, se refiere a la nota al pie 2[2] de la sentencia y expresó lo siguiente:

> 2. En el escrito de 9 de agosto de 2022 únicamente se solicitó que la Corte Constitucional, así como lo ha realizado en sentencias pasadas y, de hecho, lo hace en el presente caso, reconduzca los cargos de vulneración del derecho a la seguridad jurídica, planteados en la demanda de acción extraordinaria de protección y posteriormente admitidos, hacia la transgresión a la garantía de motivación, esto, debido al nuevo desarrollo jurisprudencial. En tal sentido, solicito que esta Magistratura aclare las razones por las cuales no considera para su análisis el escrito presentado el 9 de agosto de 2022 y la norma jurídica en la que sustenta esta decisión.
> […]
>
> 4. Del mismo modo, solicito que la Corte Constitucional aclare las razones por las cuales en este caso no toma en cuenta el escrito solicitud de reconducción de los cargos, cuando en otros casos sí lo ha hecho. Inclusive, en aplicación del principio iura novit curia, esta Corte Constitucional ha analizado vulneración a derechos que no fueron los admitidos en la fase de admisión de la acción extraordinaria de protección.

4. Análisis del pedido de aclaración

7. De conformidad con el artículo 440 de la Constitución de la República "[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables". Con relación a las sentencias expedidas por la Corte Constitucional únicamente está previsto solicitar recursos de aclaración y ampliación, según lo dispuesto en el artículo 162 de la

[2] En la nota al pie 2 de su sentencia 1699-18-EP/23, la Corte manifestó: "Debe señalarse que la Corte no tomará en cuenta los argumentos expuestos en el escrito presentado el 9 de agosto de 2022, toda vez que no fueron considerados en el auto de admisión".

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"),[3] en concordancia con el artículo 40 de la CRSPCC.[4]

8. El artículo 253 del Código Orgánico General de Procesos, norma supletoria en materia de garantías jurisdiccionales, establece que el recurso de aclaración procederá en caso de sentencia oscura.

9. Este Organismo ha señalado que los dictámenes y sentencias constitucionales pueden ser aclarados cuando contienen conceptos oscuros o de difícil comprensión[5] y no para atender los cuestionamientos de los peticionarios sobre su inconformidad con lo resuelto,[6] pues en ningún caso, la aclaración puede modificar la decisión emitida por la Corte Constitucional.[7]

10. El recurrente requiere que la Corte explique las razones por las cuales no se consideró en el análisis constitucional el escrito presentado el 9 de agosto de 2022 dentro de la presente causa.

11. Al respecto, se observa que los argumentos y la pretensión del recurrente no identifican pasajes oscuros de la decisión, así como tampoco requiere que se aclare algún punto constitutivo del análisis y de la decisión. Más bien, se evidencia que hace referencia a la actuación de este Organismo en otras causas, sin establecer relación alguna con el presente caso, ni señalar por qué aquello supondría una presunta oscuridad de la sentencia 1699-18-EP/23. Además, pretende que este Organismo atienda cuestionamientos sobre su inconformidad con lo resuelto, cuando en la sentencia 1699-18-EP/23 se enfatizó que no se tomarían en cuenta los argumentos expuestos en el escrito presentado el 9 de agosto de 2022, al no haber sido considerados en el auto de admisión. Esto, por cuanto i) el artículo 22 del CRSPCC señala que, únicamente cuando el juez o jueza sustanciador lo requiera, dispondrá que se complete o aclare la demanda en el término de cinco días; y, ii) tal como lo indicó este Organismo en su sentencia 2901-19-EP/23, "la demanda es el acto jurídico que da inicio al proceso constitucional y son las alegaciones contenidas en ésta las que

[3] El artículo 162 de la LOGJCC establece que: "[l]as sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación".
[4] El artículo 40 de la CRSPCC prevé que: "[d]e las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación".
[5] CCE, auto de aclaración y ampliación 3-19-CN/20, 4 de septiembre de 2020, párr. 39.
[6] CCE, auto de aclaración 2762-18-EP/23, 5 de julio de 2023, párr. 9.
[7] CCE, auto de aclaración y ampliación 3-19-CN/20, 4 de septiembre de 2020, párr. 39.

deben ser consideradas […] salvo que se ordene aclarar y completar la demanda. Por ello, este Organismo ha referido que no se pueden estimar las alegaciones que se esgriman con posterioridad a la proposición de la demanda, pues aquello supondría otorgar una ventaja procesal injusta a los accionantes respecto a las otras partes del proceso y desconocer el término dispuesto en la ley para presentar una acción constitucional".[8]

12. Dado que en este caso, tanto en la fase de admisión como de sustanciación la jueza sustanciadora no requirió a las partes que se aclare o complete la demanda inicialmente presentada y tampoco se convocó a audiencia pública, no corresponde considerar escritos posteriores.

13. Por lo tanto, se concluye que la pretensión del accionante es ajena a la naturaleza del recurso de aclaración. En consecuencia, no corresponde atender el pedido de aclaración presentado por el accionante.

5. Decisión

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

1. **Negar** la solicitud de aclaración requerida por Alcides Jesús Bolívar Criollo Alvarado.

2. Disponer que se esté a lo resuelto en la sentencia 1699-18-EP/23 dictada el 6 de septiembre de 2023.

3. Recordar que la sentencia 1699-18-EP/23, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución de la República, tiene el carácter de definitiva e inapelable.

4. Notifíquese y archívese.

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

[8] CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 32.

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 20 de diciembre de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones y Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por paternidad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

169918EP-5d234

Caso Nro. 1699-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 89-21-IN/23
(Examen de habilitación para el ejercicio profesional de los profesionales de la salud)
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 25 de octubre de 2023

CASO 89-21-IN

Examen de habilitación para el ejercicio profesional de los profesionales de la salud

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

SENTENCIA 89-21-IN/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior (actualmente reproducida en la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior) que exige que los profesionales de la salud que ya se encontraban habilitados e incluso ejerciendo la profesión aprueben el Examen de Habilitación para el Ejercicio Profesional (EHEP) so pena de suspensión o cancelación de su registro para la habilitación del ejercicio profesional.
La Corte concluye que la norma impugnada es incompatible con los principios de competencia, reserva de ley —para regular derechos, tipificar infracciones y establecer sanciones— y tipicidad. Esto, en cuanto: i) el presidente de la República dispuso la obligatoriedad del EHEP para los profesionales de la salud que ya se encontraban habilitados para el ejercicio profesional a pesar de que tal competencia le correspondía al CACES en coordinación con la SENESCYT; y, ii) en la norma impugnada, cuya jerarquía es infralegal, se tipifica una infracción (no aprobar el EHEP) y se establece una sanción (la suspensión o cancelación del registro para la habilitación del ejercicio profesional) que no estaban previstas, en conjunto, por una ley orgánica.
Por otro lado, este Organismo constata que la norma impugnada no es incompatible con el derecho al trabajo ni con el derecho a la igualdad y no discriminación. Dentro del análisis, se verifica que la norma impugnada busca asegurar la calidad de la prestación de los servicios de salud y que aquello va de la mano con la protección indirecta de los derechos a la salud y a la vida de la población en general.

Tabla de contenido

1. Antecedentes y procedimiento .....
2. Competencia .....
3. Actos cuya inconstitucionalidad se demanda .....
4. Examen de Habilitación para el Ejercicio Profesional (EHEP) .....
5. Fundamentos y pretensiones de los sujetos procesales .....
5.1. Accionantes .....
5.2. Presidencia de la República .....
6. Cuestiones previas .....

6.1. ¿La norma impugnada se encuentra vigente o reproducida en un texto normativo no demandado?.....
7. Planteamiento de los problemas jurídicos.....
8. Resolución de los problemas jurídicos.....
8.1. ¿La norma impugnada es incompatible con los principios de tipicidad y reserva de ley en cuanto tipificaría una infracción (no aprobar el EHEP) y establecería una sanción (la suspensión o cancelación del registro para la habilitación del ejercicio profesional) no previstas por una ley?.....
8.2. ¿La norma impugnada es incompatible con el derecho al trabajo debido a que imposibilita la continuación del ejercicio profesional a los profesionales de la salud que no aprueben el EHEP?.....
8.2.1. ¿La norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido al evaluar a los profesionales de la salud que ya se encontraban habilitados para el ejercicio profesional? .....
8.2.2. ¿La norma impugnada es idónea para asegurar la calidad de la prestación de los servicios de salud?..... .....
8.2.3. ¿Existe otra medida, razonablemente posible y que genere un impacto menor en derechos constitucionales, capaz de asegurar la calidad de la prestación de los servicios de salud en el mismo grado de satisfacción?.....
8.2.4. ¿La limitación al derecho al trabajo que produce la norma impugnada es excesiva en comparación con el beneficio perseguido en cuanto al aseguramiento de la calidad de la prestación de los servicios de salud? .....
8.3. ¿La norma impugnada —al exigir que los profesionales de la salud que ya contaban con la habilitación para el ejercicio profesional aprueben un examen para continuar ejerciendo— es incompatible con los principios de reserva de ley y competencia en cuanto establecería limitaciones de derechos no previstas por una ley orgánica como competencia del presidente de la República? .....
8.4. ¿La norma impugnada es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación por exigir la aprobación del EHEP tanto a los médicos generales como a los especialistas a pesar de encontrarse en una situación diferente por su nivel de formación?.....
9. Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad .....
10. Decisión.....

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 24 de septiembre de 2021, ochenta integrantes del Colectivo de Médicos Especialistas Afectados por la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior ("**accionantes**") presentaron una acción

pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, expedido mediante decreto ejecutivo 742 de 16 de mayo de 2019 y publicado en el Registro Oficial 503 de 6 de junio de 2019 ("**norma impugnada**"). La causa fue signada con el número 89-21-IN y, por sorteo, la competencia recayó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

2. El 19 de noviembre de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por el entonces juez constitucional Ramiro Avila Santamaría, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en lo principal: i) admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad; ii) rechazó la solicitud de suspensión provisional de la norma impugnada; y, iii) dispuso a la Presidencia de la República que, en el término de quince días, intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada y remita a la Corte los "informes y demás documentos que [le] dieron origen".

3. El 23 de diciembre de 2021, Fabián Pozo Neira, entonces secretario general jurídico de la Presidencia de la República, presentó un escrito con argumentos para defender la constitucionalidad de la norma impugnada y anexó 12 oficios con la "documentación que sirvió de sustento para la emisión del Reglamento LOES".

4. El 19 de septiembre de 2023, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador ("**Constitución**"), en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

3. Actos cuya inconstitucionalidad se demanda

6. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, expedido mediante Decreto Ejecutivo 742 de 16 de mayo de 2019 y publicado en el Registro Oficial 503 de 6 de junio de 2019, que estableció:

> Quienes se encuentren ejerciendo la profesión en el campo de la salud, o quienes hayan realizado el año de salud rural de práctica de servicio social en la red pública de salud, según lo determinado en la normativa sanitaria correspondiente, sin haber aprobado el examen de habilitación para el ejercicio profesional conforme las convocatorias efectuadas por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, estarán obligados a rendir y aprobar el examen en el plazo máximo de veinticuatro (24) meses, a partir de las convocatorias que para el efecto realice el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
>
> En el caso de no aprobar este examen en el tiempo establecido, el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior notificará al Ministerio de Salud Pública y a la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada, para que de acuerdo con sus atribuciones suspenda o cancele el registro para la habilitación del ejercicio profesional concedido.
>
> El Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior determinará los plazos en que notificará los resultados del examen al Ministerio de Salud Pública, para que en ejercicio de sus atribuciones adopte las medidas correspondientes.

4. Examen de Habilitación para el Ejercicio Profesional (EHEP)

7. A lo largo de esta sentencia, desde la exposición de los fundamentos de los sujetos procesales hasta la resolución de los problemas jurídicos, se hará referencia al Examen de Habilitación para el Ejercicio Profesional ("**EHEP**") ya que es el punto central de la presente acción pública de inconstitucionalidad. Por ello, para facilitar la comprensión de la sentencia, esta Corte considera necesario desarrollar una sección introductoria en la que se dé un breve contexto acerca de este examen.

8. El EHEP es un examen desarrollado por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior ("**CACES**") que busca evaluar conocimientos mínimos necesarios para el ejercicio de ciertas carreras que son consideradas como de interés público. Fue creado por la Ley Orgánica de Educación Superior ("**LOES**").[1] El artículo 104 de este cuerpo normativo establece:[2]

> Art. 104.- Examen de habilitación.- El Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, desarrollará un examen de habilitación para el ejercicio profesional, en aquellas carreras que pudieran comprometer el interés público, poniendo en riesgo

[1] LOES, Registro Oficial Suplemento 298 de 12 de octubre de 2010 (modificada por última vez el 7 de febrero de 2023).

[2] En la sentencia 59-17-IN/22, la Corte consideró que el EHEP es: "una medida concordante con el principio constitucional de la calidad de la educación superior, en relación directa con el ámbito de la educación como bien público social, por ello, la 'consideración' del legislador al establecer en la LOES este examen, responde a estas motivaciones constitucionales, que no guardan correlación con una medida que sea más o menos restrictiva del derecho al trabajo" y determinó que el artículo 104 de la LOES no es incompatible con el principio constitucional de no regresividad. Ver, CCE, sentencia 59-17-IN/22, 1 de junio de 2022.

> esencialmente la vida, la salud y la seguridad de la ciudadanía. El órgano rector de la política pública de educación superior en coordinación con el Consejo de Educación Superior, determinará las carreras que son de interés público.
>
> Para estas carreras, los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Consejo de Educación Superior en coordinación con las instituciones de educación superior y la autoridad competente del ejercicio profesional de estas carreras.
>
> El Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en coordinación con el órgano rector de la política pública de la educación superior determinarán la obligatoriedad de este examen y, el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior expedirá el certificado de habilitación correspondiente. Cuando el ejercicio profesional esté regulado por norma específica, este certificado será un requisito previo a la habilitación que emita el órgano competente. Para el caso de las carreras del campo de la salud el examen será requisito previo para el ejercicio del año de práctica determinado en la normativa sanitaria correspondiente.

9. El EHEP también está regulado por normas con jerarquía infralegal. El artículo 32 del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior ("**RLOES**"),[3] emitido por el presidente de la República, prescribe que el CACES deberá expedir el reglamento para regular el diseño, aplicación y resultados del EHEP. Además, prevé la posibilidad de que los componentes del EHEP sean actualizados, en caso de ser necesario, con el fin de garantizar que los profesionales posean las competencias requeridas. Por su parte, con un texto idéntico al de la norma impugnada, la Disposición Transitoria Tercera de este cuerpo normativo regula la aplicación del EHEP para los profesionales de la salud[4] que ya se encontraban ejerciendo la profesión o han realizado el año de salud rural de práctica de servicio social en la red pública de salud.

10. El artículo 3 del Reglamento para el Diseño, Aplicación y Resultados del Examen de Habilitación para el Ejercicio Profesional ("**REHEP**"),[5] emitido por el CACES, caracteriza al EHEP como un:

> instrumento de evaluación de alto impacto y a gran escala, que contiene preguntas en función de las cuales se verifican las competencias requeridas para el ejercicio profesional.

[3] RLOES, Registro Oficial Suplemento 110 de 21 de julio de 2022 (modificado por última vez el 6 de septiembre de 2022).
[4] De acuerdo con el artículo 193 de la Ley Orgánica de Salud, "Son profesiones de la salud aquellas cuya formación universitaria de tercer o cuarto nivel está dirigida específica y fundamentalmente a dotar a los profesionales de conocimientos, técnicas y prácticas, relacionadas con la salud individual y colectiva y al control de sus factores condicionantes".
[5] REHEP, Registro Oficial 54 de 3 de mayo de 2022 (modificado por última vez el 18 de mayo de 2023).

> Constituye un examen de alto impacto porque es una única evaluación donde sus resultados tienen consecuencias importantes y directas para las personas e instituciones involucradas en el examen, y de gran escala porque se aplica a un número considerable de personas, que son de varias instituciones, de un estado, región o país […].

11. Asimismo, el artículo 11 del mismo cuerpo normativo establece que el EHEP se aprueba con la obtención de una "calificación mínima equivalente al 65% de respuestas correctas del total de preguntas formuladas".

12. Los detalles acerca de los procesos de elaboración y aplicación del EHEP, así como de sus componentes, se encuentran desarrollados en el Manual para el Diseño y Aplicación de Exámenes 2023 ("**Manual EHEP**")[6] elaborado por el CACES. De acuerdo con la última versión de este documento:

i) El EHEP es estructurado, con un informe técnico, por expertos con determinado nivel de formación académica y profesional.

ii) El contenido del EHEP está especializado para cada carrera en la que se aplica (*i.e.* medicina, odontología, enfermería).

iii) Las preguntas del EHEP son creadas por expertos y validadas por expertos revisores.

iv) Los postulantes deben asistir, de forma obligatoria, a jornadas de acompañamiento en las que reciben capacitación con respecto al ingreso al simulador de examen, la normativa que rige el proceso y el propio manual del examen.

v) Los postulantes tienen acceso al banco de preguntas hasta tres días antes de la aplicación del examen.

13. En el caso de los profesionales de la salud, existen requisitos adicionales a la aprobación del EHEP para la habilitación del ejercicio profesional final como, por ejemplo, el registro del título profesional ante el Ministerio de Salud Pública ("**MSP**") y el cumplimiento del año de salud rural. Esto se encuentra regulado en el Capítulo III de la Ley Orgánica de Salud ("**LOS**").[7]

---

[6] Manual EHEP, Disponible en https://www.caces.gob.ec/examen-de-habilitacion-profesional/ (consultado el 24 de agosto de 2023).
[7] LOS, Registro Oficial Suplemento 423 de 22 de diciembre de 2006 (modificada por última vez el 16 de mayo de 2023).

5. Fundamentos y pretensiones de los sujetos procesales

5.1. Accionantes

14. Los accionantes alegan que la norma impugnada es incompatible con los siguientes artículos de la Constitución: 11 numerales 2 (derecho a la igualdad y no discriminación), 3 (prohibición de la exigencia de condiciones o requisitos no establecidos por la Constitución o la ley para el ejercicio de los derechos), 4 (prohibición de que las normas jurídicas restrinjan el contenido de derechos y garantías) y 8 (desarrollo progresivo y no regresividad de los derechos); 33 (derecho al trabajo); 66 numeral 4 (derecho a la igualdad y no discriminación); 76 numeral 3 (principio de tipicidad); 82 (derecho a la seguridad jurídica); 84 (obligación de adecuar las normas a los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales); y, 132 numeral 2 (principio de reserva de ley para tipificar infracciones y establecer sanciones).

15. Como primer cargo, alegan la incompatibilidad de la norma impugnada con el artículo 82 de la Constitución (*i.e.* el derecho a la seguridad jurídica). Señalan que, de forma previa a la emisión de la norma impugnada, existía un pronunciamiento oficial por parte de una autoridad competente en el que se "eximió a los profesionales médicos con título de cuarto nivel de rendir y aprobar el examen de habilitación para el ejercicio profesional" y que por ello el MSP los habilitó sin exigir el requisito previsto por la norma impugnada. Los accionantes se refieren al Oficio CEAACES-P-2016-0523-O de 28 de diciembre de 2016, emitido por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (actual CACES), en el que consta:

> Para las personas en posesión de un Título de Cuarto Nivel, debidamente registrado y reconocido por la SENESCYT, éste deberá ser de la misma área de conocimiento de la carrera que tiene como objetivo el examen de habilitación para el ejercicio profesional, para encontrarse eximidos del mismo, siempre que no vaya a ejercer como médico general u odontólogo general.

16. Consideran que, de forma conexa, se debe tener en cuenta lo prescrito por el artículo 11 numeral 3 de la Constitución (*i.e.* la prohibición de la exigencia de condiciones o requisitos no establecidos por la Constitución o la ley para el ejercicio de los derechos). Al respecto, argumentan que la norma impugnada establece requisitos posteriores a la habilitación que ya había sido obtenida por los profesionales de la salud, afectando así derechos adquiridos.

17. Como segundo cargo, alegan la incompatibilidad de la norma impugnada con los artículos 76 numeral 3 (*i.e.* principio de tipicidad) y 132 numeral 2 (*i.e.* el principio de reserva de ley para tipificar infracciones y establecer sanciones) de la Constitución. Al respecto, argumentan que la norma impugnada prevé una sanción de carácter administrativo no prevista por la ley (*i.e.* la suspensión o cancelación del registro para la habilitación del ejercicio profesional en caso de no aprobar el EHEP). Añaden que la LOS, en la sección que se refiere a las infracciones y sanciones para los profesionales de la salud, prevé la suspensión del ejercicio profesional únicamente para "aquellos profesionales que patenten genes o derivados celulares humanos; o que clonen seres humanos u obtengan embriones humanos con fines de experimentación".

18. Como tercer cargo, alegan la incompatibilidad de la norma impugnada con los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución (*i.e.* el derecho a la igualdad y no discriminación). Señalan que la norma impugnada "no contempla que la situación de los especialistas médicos es intrínsecamente diferente" y, asumiendo que los especialistas médicos se encuentran en la misma categoría que los médicos generales, les aplica el mismo examen.

19. Como cuarto cargo, alegan la incompatibilidad de la norma impugnada con el artículo 11 numeral 8 de la Constitución (el desarrollo progresivo y no regresividad de los derechos). Consideran que la norma impugnada es regresiva y que:

i) No persigue un fin constitucionalmente válido ya que, si bien podría argumentarse que busca garantizar el principio de calidad de la prestación de servicios de salud reconocido en el artículo 32 de la Constitución, es contraria con el principio de integralidad de los servicios de salud que está reconocido en el mismo artículo de la Constitución. Añaden que en el país existe un déficit de médicos especialistas.

ii) No es idónea debido a que el EHEP no está dirigido a evaluar a médicos especialistas sino a médicos generales y a que el país carece de médicos especialistas.

iii) No es necesaria debido a que en el artículo 76 de la Ley Orgánica del Servicio Público ("**LOSEP**") ya existe un mecanismo menos lesivo que permite conseguir el mismo fin.

iv) No es proporcional debido a que afecta el contenido esencial de varios derechos y reduce el ya limitado número de especialistas del país. Agregan que "el condicionar el ejercicio profesional de una persona a un examen (a pesar de que esta persona ya ha ejercido su profesión por varios años) no es proporcional ni racional".

20. Como quinto cargo, alegan la incompatibilidad de la norma impugnada con el artículo 33 de la Constitución (*i.e.* el derecho al trabajo). Argumentan que el retiro de la habilitación para el ejercicio profesional implica la pérdida de la capacidad para efectuar su trabajo.

21. Como pretensión, solicitan que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

5.2. Presidencia de la República

22. La Presidencia de la República argumenta que el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (actual CACES), al emitir el Oficio CEAACES-P-2016-0523-O, habría actuado de forma contraria a la LOES (*i.e.* una norma jerárquicamente superior) por haber eximido a los médicos especialistas de la obligación de aprobar el EHEP a través de un oficio "sin mayor valor legal".

23. Añade que la norma impugnada no crea un requisito no contemplado en la ley, sino que únicamente permite la operatividad del artículo 104 de la LOES. Señala también que la norma impugnada "subsana lo que un acto de simple administración, nulo de suyo por contravenir la ley, erróneamente establece".

24. Considera que la acción pública de inconstitucionalidad no es la vía idónea para tratar los argumentos y pretensiones de los accionantes en vista de que estos: i) exponen la simple inconformidad personal con lo dispuesto en la norma impugnada; y, ii) pretenden que se tutele sus derechos ante una posible afectación directa, lo cual debería tratarse en una acción de protección.

25. Como pretensión, solicitan que la Corte Constitucional desestime la acción pública de inconstitucionalidad y que actúe de conformidad con el principio *indubio pro legislatore*.

6. Cuestiones previas

26. Previo a entrar al fondo del caso, es necesario resolver cuestiones procesales previas que están relacionadas con la competencia de este Organismo para realizar el control abstracto de constitucionalidad de una norma.

27. Para ello, la Corte Constitucional plantea la siguiente cuestión previa:

i) ¿La norma impugnada se encuentra vigente o reproducida en un texto normativo no demandado?

28. A continuación, se presenta el análisis y la respuesta a la cuestión previa planteada.

6.1. ¿La norma impugnada se encuentra vigente o reproducida en un texto normativo no demandado?

29. A partir de lo prescrito por el artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC, se infiere que la Corte Constitucional es, en principio,[8] competente para realizar el control abstracto de constitucionalidad de los actos normativos que se encuentren vigentes al momento en que se emite la sentencia.

30. Esta Corte constata que la norma impugnada fue derogada por el RLOES, expedido mediante Decreto Ejecutivo 494 y publicado en el Registro Oficial Suplemento 110 de 21 de julio de 2022, cuya Disposición Derogatoria establece: "Deróguese el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior expedido mediante Decreto Ejecutivo 742, de 27 de mayo de 2019, publicado en el Registro Oficial Suplemento 503 de 06 de junio de 2019".

31. Por otro lado, el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC prevé los casos en los que se presume la existencia de unidad normativa. El literal a) del referido artículo y numeral establece que se debe presumir la existencia de unidad normativa cuando "la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados". Entonces, en caso de verificarse que la norma impugnada se encuentra reproducida en otra norma del ordenamiento jurídico, corresponde que

[8] La referida norma otorga la competencia para que la Corte realice el control abstracto de constitucionalidad de las normas derogadas que tengan la potencialidad de producir efectos ultraactivos contrarios a la Constitución.

esta Corte realice el control abstracto de constitucionalidad de la norma impugnada y de aquella que la reproduce.[9]

32. Como se señaló en el párrafo 6 *supra*, los accionantes impugnan la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior. Este Organismo verifica que la norma impugnada se encuentra reproducida, con exactamente el mismo texto, en la Disposición Transitoria Tercera del RLOES, expedido mediante Decreto Ejecutivo 494 y publicado en el Registro Oficial Suplemento 110 de 21 de julio de 2022.

33. En conclusión, respondiendo a la cuestión previa planteada, la norma impugnada se encuentra derogada, pero fue reproducida en la Disposición Transitoria Tercera del RLOES. Por ello, corresponde que esta Corte realice el control abstracto de constitucionalidad de la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior y la Disposición Transitoria Tercera del RLOES.

*

34. De acuerdo con el análisis realizado en la sección de cuestión previa, corresponde que esta Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad de la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior y la Disposición Transitoria Tercera del RLOES. Debido a que las dos disposiciones referidas contienen el mismo texto, en adelante, esta Corte se referirá a ellas, en conjunto, como "**norma impugnada**".

7. Planteamiento de los problemas jurídicos

35. Acerca del primer cargo, resumido en los párrafos 15 y 16 *supra*, se verifica que los accionantes pretenden que este Organismo resuelva una posible antinomia entre la norma impugnada y un oficio emitido por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (actual CACES). Aquello es ajeno a la naturaleza de la acción pública de inconstitucionalidad ya que la acusación se limita a la interacción entre normas de carácter infraconstitucional. Por ello, la Corte no se pronunciará al respecto.

36. Por otro lado, esta Corte identifica que existen argumentos encaminados a objetar la competencia de la autoridad que emitió la norma impugnada y la posible limitación de derechos a través de una norma con carácter infralegal. En este sentido, para dar

[9] CCE, sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), 10 de mayo de 2023, párr. 77.

tratamiento al primer cargo, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿La norma impugnada —al exigir que los profesionales de la salud que ya contaban con la habilitación para el ejercicio profesional aprueben un examen para continuar ejerciendo— es incompatible con los principios de reserva de ley y competencia en cuanto establecería limitaciones de derechos no previstas por una ley orgánica como competencia del presidente de la República?

37. Para dar tratamiento al segundo cargo, resumido en el párrafo 17 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La norma impugnada es incompatible con los principios de tipicidad y reserva de ley en cuanto tipificaría una infracción (no aprobar el EHEP) y establecería una sanción (la suspensión o cancelación del registro para la habilitación del ejercicio profesional) no previstas por una ley?

38. Para dar tratamiento al tercer cargo, resumido en el párrafo 18 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La norma impugnada es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación por exigir la aprobación del EHEP tanto a los médicos generales como a los especialistas a pesar de encontrarse en una situación diferente por su nivel de formación?

39. Acerca del cuarto cargo, resumido en el párrafo 19 *supra*, se verifica que los accionantes se refieren a una presunta regresión de derechos. Sin embargo, de la lectura de los argumentos no queda claro frente a qué derechos y por qué en cuanto a cada uno de ellos existiría tal regresión. Por ello, la Corte considera que no es viable plantear un problema jurídico con base en este cargo. Sin embargo, se tomará en cuenta los argumentos planteados por los accionantes en cuanto a los componentes del test de proporcionalidad para el tratamiento del quinto cargo.

40. Para dar tratamiento al quinto cargo, resumido en el párrafo 20 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La norma impugnada es incompatible con el derecho al trabajo debido a que imposibilita la continuación del ejercicio profesional a los profesionales de la salud que no aprueben el EHEP?

41. Si bien los accionantes alegan, además, la incompatibilidad de la norma impugnada con los artículos 84 (*i.e.* la obligación de adecuar las normas a los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales) y 11 numeral 4 (*i.e.* la prohibición de que las normas jurídicas restrinjan el contenido de derechos y garantías) de la Constitución, en la demanda no se plantean argumentos autónomos al respecto. Por ello, no se plantearán problemas jurídicos adicionales.

8. Resolución de los problemas jurídicos

42. A continuación, se presenta el análisis y respuesta a los problemas jurídicos planteados. El orden de la resolución de problemas jurídicos se plantea con el objetivo de mantener un orden lógico entre ellos y, por tanto, no corresponde con el orden en que se plantearon ni a la cronología de los cargos de los accionantes.

8.1. ¿La norma impugnada es incompatible con los principios de tipicidad y reserva de ley en cuanto tipificaría una infracción (no aprobar el EHEP) y establecería una sanción (la suspensión o cancelación del registro para la habilitación del ejercicio profesional) no previstas por una ley?

43. El artículo 76 numeral 3 de la Constitución desarrolla el principio de tipicidad en materia sancionatoria en los siguientes términos: "Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley […]".

44. Por otro lado, conforme la Corte lo ha señalado en decisiones previas,[10] el principio de reserva de ley se encuentra consagrado en los artículos 132 y 133 de la Constitución. En estos artículos se especifica qué tipo de asuntos deben ser regulados obligatoriamente mediante ley y se distingue aquellos que deben ser regulados por una ley orgánica. El artículo 132 numeral 2 de la Constitución establece que se requerirá una ley (ordinaria) para "tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes".

45. En este caso, los accionantes consideran que la norma impugnada, que tiene jerarquía infralegal, tipifica una infracción (*i.e.* no aprobar el EHEP) y establece una sanción de carácter administrativo no prevista en la LOS (*i.e.* la suspensión o cancelación del registro para la habilitación del ejercicio profesional). En este contexto, para determinar si la norma impugnada es o no compatible con los principios de tipicidad y de reserva de ley es necesario verificar si: i) en la norma impugnada se tipifica una infracción y se establece una sanción; y, en caso afirmativo, ii) si la infracción y la sanción se encuentran previstas en una ley.

[10] Ver, CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021; y sentencia 32-17-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. 47.

46. En primer lugar, se verifica que la norma impugnada efectivamente: i) tipifica una infracción: que los profesionales de la salud que, a pesar de ya encontrarse ejerciendo la profesión o haber realizado el año de salud rural de práctica de servicio social en la red pública de salud, no aprueben el EHEP; y, ii) establece la sanción de suspensión o cancelación del registro para la habilitación del ejercicio profesional. La entidad encargada de ejecutar la sanción es el MSP.

47. En segundo lugar, esta Corte nota que la sanción establecida en la norma impugnada no consta en el artículo 104 de la LOES[11] —norma que, conforme ha señalado el presidente de la República en su informe, se buscaba dar operatividad—. Si bien el artículo 104 de la LOES prevé las competencias para que (i) el CACES y la SENESCYT determinen la obligatoriedad del EHEP y (ii) el CACES emita el certificado de habilitación para el ejercicio profesional, no se puede interpretar que aquello faculte automáticamente para que se establezca la sanción de la suspensión —que inclusive podría ser definitiva (*i.e.* cancelación)— para quienes, a pesar de ya contar con la habilitación para el ejercicio profesional, no aprueben el EHEP. Es decir, la norma impugnada no hizo operativo el artículo 104 de la LOES, sino que estableció una sanción que va más allá de lo previsto en esa ley orgánica. Esto, además de que, como se explica con detalle en la sección 8.3 *infra*, el presidente de la República no era competente para determinar los casos en los que el EHEP es obligatorio.

48. Por otro lado, este Organismo constata que la suspensión del ejercicio profesional corresponde con un tipo de sanción que está tipificada en otro cuerpo normativo: la LOS. El artículo 240 de la LOS establece:

> Art. 240.- Las infracciones determinadas en esta ley se sancionarán con:
> a) Multa;
> b) Suspensión del permiso o licencia;
> c) Suspensión del ejercicio profesional;
> d) Decomiso; y,
> e) Clausura parcial, temporal o definitiva del establecimiento correspondiente.

49. Sin embargo, la LOS no prevé la suspensión del ejercicio profesional en caso de incurrir en la conducta tipificada en la norma impugnada (*i.e.* no aprobar el EHEP). En efecto, conforme lo establecen los artículos 253 y 255 de la LOS, tal sanción está prevista exclusivamente para las conductas tipificadas en los artículos 210, 213 y 214 de este cuerpo normativo: i) realizar pruebas de experimentación humana, filiación y compatibilidad de antígenos con un fin diferente a la realización de trasplantes, estudios mutacionales, ligamiento genético, pruebas predictivas de enfermedades

[11] La transcripción del artículo 104 de la LOES se encuentra en el párrafo 8 *supra*.

genéticas, pruebas para detectar la predisposición genética a una enfermedad, fines terapéuticos u otras que se desarrollen con fines de salud genética (artículo 210); ii) patentar genes o derivados celulares humanos naturales (artículo 213); y, iii) clonar seres humanos u obtener embriones humanos con fines de experimentación (artículo 214).

50. Finalmente, se debe hacer notar la ambigüedad de la norma impugnada al momento de prescribir que, ante una misma conducta (*i.e.* la no aprobación del EHEP en el plazo previsto), el MSP tendría la facultad de suspender o cancelar el registro para la habilitación del ejercicio profesional. En la norma impugnada no queda claro qué implicaría la suspensión del registro; por ello, la determinación de la sanción podría quedar a discreción del MSP y no existirían criterios objetivos de referencia ya que los profesionales de la salud podrían incurrir en una conducta única (*i.e.* la no aprobación del EHEP en el plazo previsto).

51. A partir de lo expuesto, esta Corte concluye que la infracción y sanción establecidas en la norma impugnada no se encuentran previstas en la ley que se buscaba dar operatividad a través de un reglamento (*i.e.* la LOES) y que, si bien la sanción sí está establecida en la ley que regula la materia de salud (*i.e.* la LOS), no es aplicable para la infracción tipificada en la norma impugnada. Entonces, no existe una norma en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, con rango de ley, que tipifique la infracción prevista en la norma impugnada y que, para el caso específico de incurrir en esa infracción, establezca la sanción prevista en la norma impugnada.

52. En conclusión, respondiendo al primer problema jurídico planteado, la norma impugnada es incompatible con los principios de tipicidad y reserva de ley consagrados en los artículos 76 numeral 3 y 132 numeral 2 de la Constitución, respectivamente.

8.2. ¿La norma impugnada es incompatible con el derecho al trabajo debido a que imposibilita la continuación del ejercicio profesional a los profesionales de la salud que no aprueben el EHEP?[12]

53. El derecho al trabajo está reconocido, entre otros, en el artículo 33 de la Constitución en los siguientes términos:

[12] A pesar de que esta Corte ya ha identificado que la norma impugnada es inconstitucional por la forma, este Organismo considera necesario precisar que los derechos no son absolutos y permiten restricciones proporcionales. Por ello, la Corte analizará los argumentos en cuanto al fondo y determinará si las acusadas limitaciones de los derechos al trabajo y a la igualdad y no discriminación son o no legítimas.

> Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

54. En este artículo se reconoce el derecho de los trabajadores a desempeñar un trabajo libremente escogido o aceptado, así como las obligaciones de respeto y garantía de aquello para el Estado.

55. En este caso, los accionantes alegan que la norma impugnada limita su derecho al trabajo porque la suspensión o cancelación del registro para la habilitación del ejercicio profesional con el que ya contaban implica la pérdida de la capacidad para continuar desempeñándose en su trabajo como profesionales de la salud.

56. Al respecto, esta Corte considera que, efectivamente, la norma impugnada limita el derecho al trabajo de los profesionales de la salud que ya se encontraban ejerciendo la profesión (*i.e.* su trabajo libremente escogido) para el cual ya se encontraban habilitados —por lo que no se trataba de una mera expectativa—. Esto, ya que la norma impugnada exige a los profesionales de la salud la aprobación del EHEP, en el plazo de 24 meses, so pena de que su registro para la habilitación del ejercicio profesional sea suspendido o cancelado por el MSP y que, consecuentemente, ya no puedan continuar desempeñándose en su trabajo indefinidamente.

57. En este sentido, para determinar si la limitación de derechos es constitucional, es necesario aplicar un test de proporcionalidad. En aplicación del artículo 3.2 de la LOGJCC, para determinar si una norma que limita derechos cumple con el test de proporcionalidad debe verificarse que: i) persiga un fin constitucionalmente válido; y, ii) sea (1) idónea, (2) necesaria y (3) proporcional en relación a dicho fin. Para ello, la Corte plantea las siguientes cuestiones:

i) ¿La norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido al evaluar a los profesionales de la salud que ya se encontraban habilitados para el ejercicio profesional?

ii) ¿La norma impugnada es idónea para asegurar la calidad de la prestación de los servicios de salud?

iii) ¿Existe otra medida, razonablemente posible y que genere un impacto menor en derechos constitucionales, capaz de asegurar la calidad de la prestación de los servicios de salud en el mismo grado de satisfacción?

iv) ¿La limitación al derecho al trabajo que produce la norma impugnada es excesiva en comparación con el beneficio perseguido en cuanto al aseguramiento de la calidad de la prestación de los servicios de salud?

8.2.1. ¿La norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido al evaluar a los profesionales de la salud que ya se encontraban habilitados para el ejercicio profesional?

58. Para esta Corte queda claro que el fin que busca la norma impugnada al evaluar a todos los profesionales de salud —incluyendo a aquellos que ya se encontraban habilitados e incluso ejerciendo la profesión— es asegurar la calidad de la prestación de los servicios de salud, conforme lo establece el artículo 32 de la Constitución. La mejora en la calidad de los servicios de salud va de la mano con la protección indirecta de varios derechos reconocidos en la Constitución, principalmente los derechos a la salud y a la vida reconocidos en los artículos 32 y 66 numeral 1 de la Constitución, respectivamente.

59. Por ello, respondiendo a la primera cuestión planteada, este Organismo concluye que la norma impugnada sí persigue un fin constitucionalmente válido o legítimo.

8.2.2. ¿La norma impugnada es idónea para asegurar la calidad de la prestación de los servicios de salud?

60. Una medida es idónea siempre y cuando permita la consecución del fin constitucionalmente válido que se persigue. Es decir, debe existir una relación de causalidad entre la medida adoptada y el fin legítimo que se persigue.

61. Los accionantes consideran que la medida introducida por la norma impugnada no es idónea para asegurar la calidad de la prestación de los servicios de salud debido a que: i) el examen está diseñado para evaluar a médicos generales y no considera las diferencias propias del ejercicio de cada especialidad; y, ii) el país carece de especialistas.

62. Sobre el primer argumento de los accionantes, debe tomarse en cuenta que, como se explicó en la sección 4 *supra*, el EHEP busca evaluar conocimientos mínimos

necesarios para el ejercicio de ciertas carreras que son consideradas como de interés público —en este caso carreras de las cuales depende la protección de la vida y la salud de las personas—. Independientemente del nivel de formación o trayectoria profesional de los profesionales de la salud, es razonable partir de la premisa de que todos ellos deben poseer conocimientos mínimos que, en mayor o menor grado, son necesarios para el ejercicio profesional en el día a día. Así, por ejemplo, en el Manual EHEP se establece que, dentro de los componentes para el examen de medicina de 2023, se evalúan cuestiones básicas relacionadas con la anatomía y fisiología del cuerpo humano, así como el diagnóstico y tratamiento de enfermedades comunes.

63. Sobre el segundo argumento de los accionantes, esta Corte considera que, incluso de ser cierta tal afirmación, la falta de especialistas no justifica la mantención de especialistas —dentro del sistema nacional de salud— que no cuenten con conocimientos mínimos necesarios para ejercer la profesión y que, en términos del artículo 104 de la LOES, podría comprometer el interés nacional por poner en riesgo la vida y salud de las personas.

64. Esta Corte considera que establecer un mecanismo de evaluación como, en este caso, un examen desarrollado y revisado por expertos en cada materia en el que se evalúen conocimientos mínimos necesarios para el ejercicio profesional es una medida conducente para mejorar la calidad en la prestación de los servicios de salud. En efecto, es razonable esperar que la exigencia de la aprobación del EHEP y la suspensión o cancelación del registro para la habilitación del ejercicio profesional para aquellos que no lo aprueben: i) motive a las instituciones de educación superior a mejorar sus servicios educativos para que sus graduados aprueben el examen;[13] ii) incentive a los profesionales de la salud que ya se encontraban habilitados para el ejercicio profesional a mantenerse constantemente actualizados y capacitados, por lo menos en conocimientos mínimos que se requieren para el ejercicio de su profesión; y, iii) impida que profesionales de la salud que no cuenten con conocimientos mínimos necesarios para el ejercicio de la profesión continúen atendiendo pacientes, poniendo en riesgo su vida, salud y, en general, la salud pública.

[13] Como ya lo consideró la Corte en la sentencia 59-17-IN/22, el EHEP garantiza el principio constitucional de calidad que rige el sistema de educación superior, conforme lo establece el artículo 351 de la Constitución. En la referida sentencia, la Corte indicó que el EHEP es: "una medida concordante con el principio constitucional de la calidad de la educación superior, en relación directa con el ámbito de la educación como bien público social, por ello, la 'consideración' del legislador al establecer en la LOES este examen, responde a estas motivaciones constitucionales, que no guardan correlación con una medida que sea más o menos restrictiva del derecho al trabajo". Ver, CCE, sentencia 59-17-IN/22, 1 de junio de 2022, párr. 44.

65. Todos los incentivos creados por la norma impugnada ciertamente son conducentes a asegurar la calidad de la prestación de los servicios de salud debido a la mejora de la calidad de quienes prestan estos servicios (*i.e.* los profesionales de la salud). Por ello, respondiendo a la segunda cuestión planteada, esta Corte concluye que la norma impugnada cumple con el requisito de idoneidad.

8.2.3. ¿Existe otra medida, razonablemente posible y que genere un impacto menor en derechos constitucionales, capaz de asegurar la calidad de la prestación de los servicios de salud en el mismo grado de satisfacción?

66. El requisito de necesidad se cumple cuando la medida escogida, a pesar de limitar derechos, es la que tiene un impacto menor en ellos; es decir, no debe existir otra medida razonablemente posible, capaz de cumplir con el fin constitucionalmente válido en el mismo grado de satisfacción.

67. Los accionantes alegan que en el ordenamiento jurídico ya existen otros mecanismos, con un impacto menor en derechos constitucionales, que permiten la evaluación de los profesionales de la salud que ya se encontraban habilitados para el ejercicio profesional. Específicamente, hacen referencia al artículo 76 de la LOSEP que establece:

> Art. 76.-Subsistema de evaluación del desempeño.- Es el conjunto de normas, técnicas, métodos, protocolos y procedimientos armonizados, justos, transparentes, imparciales y libres de arbitrariedad que sistemáticamente se orienta a evaluar bajo parámetros objetivos acordes con las funciones, responsabilidades y perfiles del puesto.
>
> La evaluación se fundamentará en indicadores cuantitativos y cualitativos de gestión, encaminados a impulsar la consecución de los fines y propósitos institucionales, el desarrollo de los servidores públicos y el mejoramiento continuo de la calidad del servicio público prestado por todas las entidades, instituciones, organismos o personas jurídicas señaladas en el artículo 3 de esta Ley.

68. En cuanto al argumento de los accionantes, esta Corte considera que el sistema general de evaluación de desempeño previsto por la LOSEP no suplanta al EHEP. En efecto, en la LOSEP (artículo 76 y siguientes) se establece un mecanismo de evaluación de desempeño mas no del estado de conocimientos de los servidores públicos. Además, tal evaluación no podría ser aplicable a todos los profesionales de la salud (*i.e.* aquellos que se desempeñan tanto en el sector público como en el privado) ya que dependería del régimen laboral aplicable para cada profesional, como sí lo prevé la norma impugnada leída en concordancia con el artículo 104 de la LOES.

69. Sin embargo, este Organismo es consciente de que tanto la evaluación de los profesionales de la salud como las consecuencias para estos en caso de no superar el proceso de evaluación podrían configurarse de muchas formas. Así, por ejemplo, podrían variar: i) la nota mínima para la aprobación del examen (actualmente es 65%); ii) los contenidos y el alcance del examen; iii) la periodicidad o no de la exigencia de aprobar un examen (actualmente se prevé para una sola ocasión); iv) la fijación o no de un tiempo límite para la aprobación del examen (actualmente de 24 meses para los profesionales de la salud que ya se encontraban habilitados para el ejercicio profesional); iv) las consecuencias en caso de no aprobar el examen (actualmente se prevé la posibilidad de suspensión o cancelación del registro de habilitación del ejercicio profesional, en donde, por ejemplo, podría variar el tiempo de suspensión), entre otras. Estas variables se encuentran reguladas tanto en la norma impugnada como en reglamentos emitidos por el CACES a los que se hizo referencia en la sección 4 *supra*. Asimismo, esta Corte nota que, para asegurar la calidad de la prestación de los servicios de salud debido a la mejora de la calidad de quienes prestan estos servicios (*i.e.* los profesionales de la salud), existen alternativas diferentes a tomar un examen como, por ejemplo, la exigencia de aprobación de cursos de actualización de conocimientos o incluso el contar con un nivel mínimo de formación.

70. Ante las innumerables posibilidades de configuración, esta Corte considera que debe ser deferente en la medida en que el proceso sea regulado por las autoridades competentes que el propio artículo 104 de la LOES delega y a través de normas con la jerarquía exigida por la Constitución —cuestiones que se analizan en las secciones 8.1 y 8.3 de esta sentencia— y que las medidas tomadas sean razonables. En este caso, a criterio de este Organismo, la medida es razonable en las condiciones actuales en las que, específicamente en la norma impugnada, se exige la aprobación del EHEP a los profesionales de la salud que ya se encontraban habilitados para el ejercicio profesional (*i.e.* en un plazo de 24 meses). Asimismo, es razonable que la consecuencia de no aprobar un examen de habilitación del ejercicio profesional sea la imposibilidad de continuar ejerciendo la profesión.

71. Por lo expuesto, respondiendo a la tercera cuestión planteada, este Organismo concluye que la norma impugnada cumple con el parámetro de necesidad.

8.2.4. ¿La limitación al derecho al trabajo que produce la norma impugnada es excesiva en comparación con el beneficio perseguido en cuanto al aseguramiento de la calidad de la prestación de los servicios de salud?

72. El requisito de proporcionalidad, en sentido estricto, se cumple en la medida que la limitación de derechos no resulte excesiva en comparación con el beneficio buscado al imponer la medida. Debe existir un equilibrio entre la protección y la limitación de derechos constitucionales.

73. En primer lugar, se debe tomar en cuenta que la limitación del derecho al trabajo —para los profesionales de la salud que ya se encontraban habilitados para el ejercicio profesional e inclusive ejerciendo la profesión— a través de la suspensión o cancelación de los registros de habilitación del ejercicio profesional es ciertamente grave debido a que la aplicación de la norma impugnada podría impedir, indefinidamente, que estas personas continúen desempeñando el trabajo para el cual estudiaron. Es de particular gravedad el caso de quienes ya contaban con una trayectoria profesional e inclusive con estudios superiores, como en el caso de los médicos especialistas.

74. Por otro lado, esta Corte también debe ponderar la relevancia del fin constitucionalmente válido que persigue la norma impugnada. En efecto, como se detalló en las secciones 8.2.1 y 8.2.2 *supra*, la norma impugnada busca asegurar la calidad de la prestación de los servicios de salud, protegiendo así la vida y la salud de la población en general, a través de la creación de un mecanismo que incentiva la capacitación constante del personal de salud.

75. Finalmente, se debe tomar en cuenta las condiciones específicas que prevé la norma impugnada (*e.g.* el plazo de 24 meses para aprobar el EHEP), especificadas en la sección 8.2.3 *supra*, ya que estas permiten realizar una valoración real acerca del grado de afectación que podría tener la norma impugnada en el derecho al trabajo. En efecto, para un análisis de ponderación sería distinto el caso, por ejemplo, en el que la medida objeto de análisis prevea la cancelación del registro de habilitación del ejercicio profesional como consecuencia automática de reprobar el EHEP al primer intento y sin un tiempo prudencial para que los profesionales de la salud se capaciten. Como se concluyó en la sección 8.2.3 *supra*, tanto el plazo fijado para la aprobación del EHEP como la consecuencia prevista en caso de que los profesionales de salud no logren aprobar el examen, son razonables y permiten que la limitación en el derecho al trabajo sea, aunque grave, reducida en comparación con otros posibles escenarios.

76. Conforme el análisis expuesto, en el cual se ha valorado los efectos sobre el derecho al trabajo que ha producido la norma impugnada, así como sus particularidades y la relevancia del fin perseguido, esta Corte concluye que la norma impugnada no prevé una limitación de derechos que sea excesiva en comparación con el beneficio

perseguido. Por ello, respondiendo a la cuarta cuestión planteada, se concluye que la norma impugnada cumple con el parámetro de proporcionalidad.

*

77. En conclusión, respondiendo al segundo problema jurídico planteado, en cuanto se ha determinado que la medida prevista por la norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido y cumple los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad frente a la limitación del derecho al trabajo, se concluye que la norma impugnada no es incompatible con el derecho al trabajo reconocido en el artículo 33 de la Constitución.

8.3. ¿La norma impugnada —al exigir que los profesionales de la salud que ya contaban con la habilitación para el ejercicio profesional aprueben un examen para continuar ejerciendo— es incompatible con los principios de reserva de ley y competencia en cuanto establecería limitaciones de derechos no previstas por una ley orgánica como competencia del presidente de la República?

78. En decisiones previas,[14] la Corte Constitucional ha reconocido que el principio de reserva de ley se encuentra consagrado en los artículos 132 y 133 de la Constitución. En estos artículos se especifica qué tipo de asuntos deben ser regulados obligatoriamente mediante ley. Además, se distingue aquellos que deben ser regulados por una ley orgánica, en los que la Constitución prevé un proceso de formación agravada ya que, por su importancia, requieren mayor deliberación y legitimación que se materializa en la cantidad de votos requeridos para su aprobación.

79. De acuerdo con los artículos referidos, se requiere una ley orgánica para regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.[15] Este Organismo ha resaltado que el principio de reserva de ley busca asegurar la protección de los derechos y garantías, encargando la regulación de su ejercicio a una norma de carácter general emanada del órgano legislativo (*i.e.* la Asamblea Nacional), constitucionalmente previsto y democráticamente elegido.[16]

[14] Ver, CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021; y sentencia 32-17-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. 47.
[15] Constitución: "Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: […] 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales".
[16] Ver, CCE, sentencia 002-14-SIN-CC (Casos 56-12-IN y 003-12-IA acumulados), 14 de agosto de 2014; y, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021.

80. Esto no significa que absolutamente todo lo relativo a los derechos requiera estar especificado en la Constitución o en una ley orgánica. Los derechos suelen estar consagrados en la Constitución con un nivel de abstracción natural a un texto de esta jerarquía. Por su parte, lo que se reserva a una ley orgánica es la posibilidad de establecer limitaciones a esos derechos, debido a la legitimación democrática con la que son aprobadas las leyes de esta jerarquía. Ahora bien, es natural que, a través de normas de menor jerarquía, se regule el ejercicio de los derechos para hacerlos efectivos, siempre que exista una delegación expresa a la autoridad en una ley orgánica o en la propia Constitución. Si bien estas regulaciones, a través de actos normativos con jerarquía infralegal, pueden establecer pautas para el ejercicio de los derechos, no pueden limitarlos más allá de lo que se ha establecido en leyes orgánicas o en la Constitución.

81. Por otro lado, de acuerdo con el artículo 84 de la Constitución, manteniendo una estrecha relación con el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución, todo órgano con potestad normativa tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente, las normas jurídicas que emite a los derechos reconocidos en la Constitución. Esto implica, entre otros aspectos, que las normas jurídicas deben provenir de autoridades competentes para regular aquello que es objeto de las normas de acuerdo con las facultades que les han sido otorgadas por la Constitución o la ley en sentido estricto de conformidad con el principio de competencia que ha sido reconocido expresamente por el artículo 226 de la Constitución.

82. En este caso, los accionantes alegan que la norma impugnada limita derechos debido a que establecería requisitos posteriores a la obtención de la habilitación para el ejercicio profesional con la que ya contaban los profesionales de la salud.

83. Como se concluyó en la sección 8.2 *supra*, la norma impugnada limita el derecho al trabajo de los profesionales de la salud que ya se encontraban habilitados para el ejercicio de la profesión cuando se emitió la norma impugnada. Esto, en cuanto la norma impugnada les exige la aprobación del EHEP, en el plazo de 24 meses, so pena de que su registro para la habilitación del ejercicio profesional sea suspendido o cancelado por el MSP.

84. En este contexto, considerando que la norma impugnada tiene una jerarquía infralegal al ser un reglamento emitido por el presidente de la República, para concluir si esta es compatible con los principios de reserva de ley y competencia, es necesario determinar: i) si la limitación de derechos está prevista en una ley orgánica; y, ii) si la

autoridad que emitió la norma impugnada tenía la competencia para regular el contenido de la ley orgánica.

85. En primer lugar, para determinar si la limitación de derechos está prevista en una ley orgánica, se debe analizar el artículo 104 de la LOES al ser la norma que se buscaba dar operatividad a través de la norma impugnada.

86. A partir de la lectura del artículo 104 de la LOES, queda claro que esta norma prevé la posibilidad de que se tome el EHEP en "aquellas carreras que pudieran comprometer el interés público, poniendo en riesgo esencialmente la vida, la salud y la seguridad de la ciudadanía". Además, en ella no se diferencia entre quienes ya se encuentran ejerciendo la profesión y quienes recientemente han obtenido o estudian para obtener su título profesional. Por ello, se concluye que la posibilidad de que se tome un examen a los profesionales de la salud que ya estaban habilitados e incluso ejerciendo la profesión sí estaba prevista por una ley orgánica.

87. Por otro lado, conforme se expuso en la sección 8.1. *supra*, la infracción tipificada y la sanción establecida en la norma impugnada —lo cual es parte fundamental de la limitación al derecho al trabajo— no estaban previstas, en conjunto, en una ley.

88. Por lo expuesto, esta Corte verifica que la limitación del derecho al trabajo no estaba prevista, en su totalidad, en una ley orgánica.

89. En segundo lugar, corresponde determinar si la autoridad que emitió la norma impugnada tenía la competencia para regular el contenido de la ley orgánica. En este caso, se debe determinar si el presidente de la República tenía la competencia para regular el contenido del artículo 104 de la LOES y, específicamente, para exigir que los profesionales de la salud que ya se encontraban habilitados e incluso ejerciendo la profesión aprueben el EHEP.

90. El artículo 104 de la LOES prevé que la determinación de las carreras que son de interés público y de la obligatoriedad de los exámenes para la habilitación del ejercicio profesional le corresponde al CACES en coordinación con la SENESCYT. La única excepción es el caso de las carreras del campo de la salud ya que de la lectura de la última oración del referido artículo se puede inferir que el EHEP es obligatorio para estas carreras, pero únicamente para aquellos profesionales que han terminado su carrera y están próximos a iniciar el "año de práctica determinado en la normativa sanitaria correspondiente".

91. Si bien el artículo 147 numeral 13 de la Constitución le otorga al presidente de la República la competencia general para "[e]xpedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración", la determinación de la obligatoriedad del EHEP para los profesionales de la salud que ya se encontraban habilitados e incluso ejerciendo la profesión —incluyendo al caso de los médicos especialistas que presentaron la acción pública de inconstitucionalidad— es competencia del CACES en coordinación con la SENESCYT conforme lo dispuesto en el artículo 104 de la LOES. Una interpretación en el sentido de que la facultad general reglamentaria del presidente de la República sea suficiente para regular la obligatoriedad del EHEP supondría una alteración a lo establecido en la ley (*i.e.* la LOES) ya que esta ha delegado la regulación de ese tema, de forma expresa, a otra autoridad del Estado.

92. Vale la pena recordar que el CACES, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 171 de la LOES, es un organismo "público técnico, con personería jurídica y patrimonio propio, con independencia administrativa, financiera y operativa" por lo que, en ningún caso, la Presidencia de la República podría asumir sus competencias que han sido claramente establecidas en la ley.

93. En conclusión, respondiendo al tercer problema jurídico planteado, en cuanto se verifica que la limitación de derechos prevista por la norma impugnada no parte de una ley orgánica (*i.e.* la LOES) y que el presidente de la República no era competente para regular el contenido de la ley orgánica en cuanto a la determinación de la obligatoriedad del EHEP, este Organismo considera que la norma impugnada es incompatible con los principios de reserva de ley y competencia consagrados en los artículos 132-133 y 226 de la Constitución, respectivamente.

8.4. ¿La norma impugnada es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación por exigir la aprobación del EHEP tanto a los médicos generales como a los especialistas a pesar de encontrarse en una situación diferente por su nivel de formación?

94. El derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución. Asimismo, el artículo 11 numeral 2 de la Constitución establece una prohibición de la discriminación y prevé una lista de categorías especialmente protegidas.

95. Este Organismo ha considerado[17] que el derecho a la igualdad y no discriminación tiene dos dimensiones: formal y material. La dimensión formal presupone un trato idéntico a sujetos —individuales o colectivos— que se hallan en la misma situación. Por su parte, la dimensión material obliga al Estado a adoptar acciones afirmativas para promover la igualdad real para quienes se hallen en condiciones de desventaja y, por tanto, requieran de un trato distinto que permita equiparar el goce y el ejercicio de sus derechos. Si bien las dos dimensiones del derecho a la igualdad y no discriminación tienen un núcleo común, poseen características particulares que generan consecuencias distintas en su aplicación.

96. La vulneración de la dimensión formal de este derecho se produce a través de un trato discriminatorio directo, mientras que la vulneración de la dimensión material a través de un trato discriminatorio indirecto. Acerca de la discriminación indirecta, la Corte ha reconocido[18] que, en ciertas circunstancias, el hecho de que una norma jurídica prevea un mismo trato a grupos que se encuentran en situaciones distintas podría generar una consecuencia discriminatoria. Este tipo de consideración ha sido aplicada para el caso de grupos en condición de vulnerabilidad[19] o desventaja.[20]

97. En este caso, los accionantes alegan que la norma impugnada "no contempla que la situación de los especialistas médicos es intrínsecamente diferente" y, asumiendo que los especialistas médicos se encuentran en la misma categoría que los médicos generales, les aplica el mismo examen. Entonces, lo que se acusa es que la norma impugnada vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, en su dimensión material, por prever un trato discriminatorio indirecto para los médicos especialistas ya que se les exige la aprobación del EHEP —un examen en el que se evalúan conocimientos mínimos necesarios para el ejercicio profesional— sin tomar en cuenta que ellos tienen un nivel de formación diferente (superior).

98. Dependiendo de la identificación del o de los criterios a partir de los cuales se realiza la diferenciación, se debe fijar el nivel de escrutinio aplicable que puede ser estricto o de mera razonabilidad.[21] El escrutinio es: "(i) bajo cuando la distinción no se

[17] Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 30.
[18] Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 61-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 37.
[19] Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 2185-19-JP y acumulados/21 (Inscripción del nacimiento de hijas e hijos de adolescentes migrantes), 1 de diciembre de 2021, párrs. 72 y 86.
[20] Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 61-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 37.
[21] Esta Corte también ha establecido que el nivel de escrutinio: "respecto de un trato diferenciado debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato; y cuando la distinción no se base en una categoría sospechosa o al menos sea una de las protegidas por la Constitución, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad". (CCE, sentencia 1043-18-JP y acumulados/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 74).

fundamenta en una categoría sospechosa o protegida; (ii) medio cuando se diferencia a partir de categorías protegidas, y (iii) estricto o alto cuando la distinción se basa en categorías sospechosas".[22]

99. Cuando el nivel de escrutinio es bajo, procede la aplicación de un test de razonabilidad.[23] Este test consiste en la verificación de si: i) la norma objeto de análisis persigue un fin constitucionalmente válido; y, ii) existe una conexión racional entre el fin y los medios para llegar a él.[24]

100. Esta Corte considera que la situación de los médicos especialistas no se enmarca dentro de las categorías sospechosas ni de las categorías protegidas del artículo 11 numeral 2 de la Constitución por lo que procede la realización de un test de razonabilidad. Ciertamente, los médicos especialistas no se encuentran *per se* (*i.e.* por su nivel de formación) en una situación de discriminación histórica ni en una actual situación de vulnerabilidad. De hecho, su nivel de formación e incluso su posible trayectoria profesional adquirida los pone en una situación ventajosa frente al resto de postulantes que deben tomar y aprobar el EHEP.

101. En primer lugar, esta Corte, conforme lo concluyó en la sección 8.2.1. *supra*, la norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido. El fin que busca la norma impugnada al evaluar a todos los profesionales de salud —incluyendo a aquellos que ya se encontraban habilitados e incluso ejerciendo la profesión— es asegurar la calidad de la prestación de los servicios de salud, conforme lo establece el artículo 32 de la Constitución. La mejora en la calidad de los servicios de salud va de la mano con la protección indirecta de varios derechos reconocidos en la Constitución, principalmente los derechos a la salud y a la vida reconocidos en los artículos 32 y 66 numeral 1 de la Constitución, respectivamente.

102. En segundo lugar, como se explicó detalladamente en la sección 8.2.2 *supra*, existe una conexión racional entre el fin y los medios para llegar a él en cuanto todos los incentivos creados por la norma impugnada son conducentes a asegurar la calidad de la prestación de los servicios de salud debido a la mejora de la calidad de quienes prestan estos servicios (*i.e.* los profesionales de la salud).

[22] CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 147.
[23] Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 9-22-IN/22, 19 de septiembre de 2022.
[24] CCE, sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), 10 de mayo de 2023, párr. 226.

103. Por otro lado, esta Corte es consciente de que, en vista de que en el EHEP se evalúan contenidos básicos de una gran cantidad de materias, los médicos especialistas podrían requerir de una actualización de conocimientos o capacitación previa. Sin embargo, esto no los pone en una situación de desventaja frente al resto de postulantes —que en principio han adquirido los conocimientos evaluados más recientemente— en vista de que cuentan con un tiempo prudencial de 24 meses para que, de necesitarlo, se capaciten, actualicen sus conocimientos y aprueben el examen.

104. Por las consideraciones expuestas, esta Corte concluye que si bien la norma impugnada prevé un trato igual para grupos de personas que se encuentran en una situación distinta (por su nivel de formación), no existe un trato discriminatorio indirecto. En este sentido, este Organismo concluye que la norma impugnada no es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en los artículos 66 numeral 4 y 11 numeral 2 de la Constitución.

9. Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad

105. En la sentencia, la Corte concluyó que la norma impugnada es incompatible con los principios de competencia, reserva de ley y tipicidad. Esto, en cuanto: i) el presidente de la República dispuso la obligatoriedad del EHEP para los profesionales de la salud que ya se encontraban habilitados para el ejercicio profesional a pesar de que tal competencia le correspondía al CACES en coordinación con la SENESCYT, conforme lo dispuesto en el artículo 104 de la LOES; y, ii) en la norma impugnada, cuya jerarquía es infralegal, se tipifica una infracción (no aprobar el EHEP) y se establece una sanción (la suspensión o cancelación del registro para la habilitación del ejercicio profesional) que no estaban previstas, en conjunto, por una ley orgánica.

106. Al haber identificado la incompatibilidad de la norma impugnada con varios artículos de la Constitución, corresponde que esta Corte declare su inconstitucionalidad, lo cual implica la expulsión de la norma impugnada del ordenamiento jurídico. De conformidad con el artículo 95 de la LOGJCC, por regla general, "las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro". En ese sentido, la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma impugnada tendrá efectos hacia el futuro**,** lo cual implica que las medidas de suspensión o cancelación de la habilitación para el ejercicio profesional de los profesionales de la salud que no aprobaron el EHEP que podrían haber sido impuestas antes de la notificación con la presente sentencia se encuentran justificadas por la aplicación de normas que, en ese momento, se presumían constitucionales.

10. Decisión

107. En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve lo siguiente:

1. *Aceptar* la acción pública de inconstitucionalidad 89-21-IN.

2. *Declarar* la inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, expedido mediante Decreto Ejecutivo 742 de 16 de mayo de 2019 y publicado en el Registro Oficial 503 de 6 de junio de 2019.

3. *Declarar* la inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, expedido mediante Decreto Ejecutivo 494 y publicado en el Registro Oficial Suplemento 110 de 21 de julio de 2022.

4. *Disponer* que la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma surta efectos a partir de la notificación de esta sentencia y hacia el futuro.

5. *Notificar* con la presente sentencia a los accionantes, la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional, el Ministerio de Salud Pública y el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

108. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 25 de octubre de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 89-21-IN/23

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. A pesar de coincidir con la decisión de la sentencia 89-21-IN/23 ("**sentencia de mayoría**"), estimo oportuno expresar ciertas consideraciones respecto a la naturaleza y ámbito del Examen de Habilitación para el Ejercicio Profesional ("**EHEP**"), contemplado en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Educación Superior ("**LOES**"), que sirve de fundamento a la sentencia para determinar la inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior.

2. De manera central, considero que el tipo de examen obligatorio que regula la norma impugnada, aun cuando está establecido en el reglamento a la LOES, no corresponde en su contenido al EHEP desarrollado en el artículo 104 de la LOES. Por esta razón, las características y obligaciones dadas a dicho examen en la norma impugnada no se corresponden al ámbito del Sistema de Educación Superior. En tal sentido, no concuerdo con los subsiguientes argumentos de la sentencia 89-21-IN/23 que interpretan en sentido extensivo el EHEP regulado en la LOES, y se aplica de manera indiferenciada a los profesionales de salud ya en ejercicio laboral.

3. Al resolver el primer problema jurídico, la sentencia expresa, en el párrafo 50, que la norma impugnada, dirigida a quienes se encuentran ejerciendo la profesión en el campo de la salud o quienes hayan realizado el año de servicio social en la red pública de salud, no hizo operativo el EHEP contemplado en el artículo 104 de la LOES, sino que estableció una infracción y sanción no prevista en esta ley orgánica, de manera que la norma es incompatible con los principios de tipicidad y reserva de ley.

4. Considero que este razonamiento está apegado al ordenamiento jurídico; porque, por un lado, expresamente el artículo 104 de la LOES determina que, en el ámbito del Sistema de Educación Superior, el EHEP es un *requisito o condición previa* a la autorización del ejercicio de la profesión otorgada por la autoridad competente, en este caso, la Autoridad Sanitaria Nacional; y, por otro lado, la LOES no regula el ejercicio profesional en el campo de la salud, sino que esto lo hace la Ley Orgánica de Salud desde el artículo 193 al 204.

5. No obstante, al resolver el segundo problema jurídico, la sentencia señala que es razonable la medida establecida en la norma impugnada de exigir la aprobación del EHEP a las profesionales de la salud que ya se encontraban habilitados para el ejercicio

profesional, a la luz del artículo 104 de la LOES, para asegurar la calidad de la prestación de los servicios de salud. Al respecto, tal como señaló esta Corte en la sentencia 59-17-IN/22, considero importante diferenciar que el artículo 351 de la Constitución señala que el Sistema de Educación Superior se regirá, entre otros, por el principio de calidad. De esta manera, el artículo 104 de la LOES contempla el EHEP como un mecanismo que garantiza dicho principio dentro del Sistema educativo, pero no dentro del Sistema de salud, que corresponde a otro ámbito legal.

6. En tal sentido, considero que la sentencia, en los párrafos 71, 72 y 73, interpreta el EHEP del artículo 104 de la LOES como un examen que cabe aplicar a personal de salud cuyo ejercicio profesional lo regula la LOS. De esta manera, se *confunde el ámbito* de dos sistemas distintos, regulados en marcos legales especializados. Bajo este contexto, opino que la sentencia podía llegar a la conclusión de que la norma impugnada es una medida necesaria y razonable para el fin que persigue, es decir, asegurar la calidad de la prestación de los servicios de salud, sin enmarcar su análisis en la legislación y los organismos que corresponden al Sistema de Educación Superior.

7. Así, considero que, para analizar si la medida prevista por la norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido y cumple los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad frente a la limitación del derecho al trabajo de los profesionales en salud, obligados a rendir el examen, la sentencia podía apoyar su análisis en los principios constitucionales que rigen el Sistema Nacional de Salud, como la calidad y la precaución de los servicios de salud (arts. 32, 362 y 363.3 CRE), así como el marco legal que regula la prestación del servicio de salud y la habilitación del talento humano en este campo (art. 6.25 y 27 LOS).

8. Finalmente, la sentencia, en el párrafo 89, señala que, de la lectura del artículo 104 de la LOES, queda claro que la norma que prevé el EHEP, a cargo del CACES, no diferencia entre quienes ya se encuentran ejerciendo la profesión, de quienes han acabado de estudiar para obtener su título profesional. No concuerdo con esta interpretación por los motivos antes expuestos sobre los distintos ámbitos de regulación del sistema de educación superior y del Sistema Nacional de Salud. Al contrario de lo que sostiene la sentencia, en los párrafos 93 y 94, la habilitación profesional del personal de salud no es una competencia dada al CACES, ni en la Constitución (art. 353) ni en la LOES (art. 174), por lo que mal puede comprenderse que el EHEP, a cargo de ese organismo, involucre a profesionales ya en ejercicio laboral, no vinculados recientemente a un periodo de formación académica en el marco de la LOES.

9. En conclusión, considero que, en estricto sentido, el artículo 104 de la LOES no ha regulado al EHEP como un condicionante retroactivo respecto al ejercicio de

profesionales de la salud, sino que se lo concibe como una condición previa de este ejercicio profesional, atado, por mandato legal, a una aplicación progresiva (disposición transitoria Vigésima Séptima LOES). De esta manera, la norma impugnada de nivel reglamentario tipifica y sanciona, dentro del Sistema de Educación Superior, el ejercicio profesional del personal de salud no previsto a nivel legal, ni en dicho sistema ni en el Sistema Nacional de Salud, al cual le corresponde la regulación del talento humano en ese campo. Esta es la razón principal de incompatibilidad de la norma impugnada con la Constitución.

10. Por todo lo expuesto, me adhiero a la sentencia 89-21-IN/23 respecto de la decisión final de declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada por ser incompatible con los principios constitucionales de competencia, reserva de ley y tipicidad, pero realizando las precisiones expuestas en este voto concurrente.

RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Firmado digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.11.17 15:21:57 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 89-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 07 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 15:57; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueces: Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 89-21-IN/23

VOTO SALVADO

Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet

1. En relación con la sentencia 89-21-IN/23, expresamos nuestro respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por quienes votaron a favor de esta decisión; sin embargo, nos permitimos disentir con el voto de mayoría, respecto al análisis realizado en torno a la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior (actualmente reproducida en la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior) relacionada al Examen de Habilitación para el Ejercicio Profesional (EHEP).

2. Los jueces de mayoría, concluyen que la norma impugnada es incompatible con los principios de competencia, reserva de ley —para regular derechos, tipificar infracciones y establecer sanciones— y tipicidad. Esto, en cuanto: i) el presidente de la República dispuso la obligatoriedad del EHEP para los profesionales de la salud que ya se encontraban habilitados para el ejercicio profesional a pesar de que tal competencia le correspondía al CACES en coordinación con la Senescyt; y, ii) en la norma impugnada, cuya jerarquía es infralegal, se tipifica una infracción (no aprobar el EHEP) y se establece una sanción (la suspensión o cancelación del registro para la habilitación del ejercicio profesional) que no estaban previstas, en conjunto, por una ley orgánica.

3. El presente voto salvado explica nuestra discrepancia con lo resuelto en la sentencia. En lo medular, consideramos que, contrario a la apreciación de los jueces de mayoría, la normativa impugnada no contraviene los principios de competencia, reserva de ley y tipicidad.

4. Preliminarmente, debe hacerse mención a algunas cuestiones fácticas trascendentes que la sentencia de mayoría no consideró al resolver. Si el EHEP está presente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano desde la publicación de la LOES el 12 de octubre de 2010, su obligatoriedad data desde entonces. En las profesiones relacionadas al campo de la salud, incluso es previo a que los graduados cumplan con la conocida **rural**.

5. De tal modo, si su obligatoriedad es superior a diez años, se entiende que los profesionales de la salud graduados desde entonces, lo rindieron para poder ejercer su profesión. En la demanda del caso examinado, se evidencia que los accionantes son

profesionales médicos, tanto ecuatorianos como extranjeros, que no obtuvieron su titulación profesional en el Ecuador. Conforme a las competencias de la Senescyt, sus títulos han sido reconocidos y registrados; pero ello no implica *per se* una habilitación profesional.

6. Es innegable la relevante finalidad del EHEP, esto es, que quienes van ejercer una profesión relacionada a la salud pública, deben demostrar sus conocimientos y aptitudes previo a atender pacientes. Los hechos relacionados a la aplicación de la norma impugnada corresponden a casos de profesionales médicos graduados en el extranjero que no han cumplido con ese requisito, pues solamente cuentan con el reconocimiento de su título y no con la habilitación profesional; y dado el contexto de la titulación nacional, la Senescyt no tiene atribuciones para exigir el examen previo al reconocimiento de títulos extranjeros, generándose así la problemática evidenciada en los hechos atinentes al caso.

7. Consideramos que la decisión de la Corte Constitucional debía tener evidentemente presente que el aprobar el EHEP es indispensable. Para quienes estudian el pregrado en el Ecuador es ineludible desde 2010 y debe serlo también para aquellos que estudiaron en el extranjero y pretenden ejercer su profesión en este país. Con esta premisa fáctica, consideramos que la norma no es incompatible con la CRE en los términos anotados en la sentencia de mayoría, conforme a los argumentos que nos permitimos esgrimir a continuación.

8. Respecto a que la norma impugnada es incompatible con los principios de tipicidad y reserva de ley, el párr. 46 del fallo de mayoría sustenta dicho aserto en que:

> […] se verifica que la norma impugnada efectivamente: i) tipifica una infracción: que los profesionales de la salud que, a pesar de ya encontrarse ejerciendo la profesión o haber realizado el año de salud rural de práctica de servicio social en la red pública de salud, no aprueben el EHEP; y, ii) establece la sanción de suspensión o cancelación del registro para la habilitación del ejercicio profesional. […]

9. En esa línea, sostiene que la suspensión de ejercicio profesional es una sanción no contemplada ni en la LOES sino en la LOS, pero este cuerpo normativo no contempla la infracción de no haber rendido el EHEP.

10. Al respecto, es menester señalar que la LOES contiene un régimen disciplinario dirigido a instituciones de educación superior, autoridades, docentes, estudiantes y servidores y trabajadores. De ahí que no se logra vislumbrar cómo podría encajar en ese andamiaje normativo la tipificación de una infracción y el establecimiento de una sanción a profesionales, que no son un estamento del Sistema de Educación Superior, menos aún si no se titularon en universidades ecuatorianas. En ese mismo sentido, la

LOS no tiene dentro de su ámbito de aplicación cuestiones relacionadas a la preparación y presentación del EHEP, pues es un tema relacionado a la educación superior.

11. El fallo de mayoría no explicita en qué cuerpo legal debería constar una infracción y sanción relacionada al EHEP, por el contrario, genera confusión sobre el alcance de las leyes en cuestión sobre el tema discutido.

12. Desde nuestra perspectiva, no estaríamos ante la tipificación de una infracción que conlleva una sanción; sino más bien, consideramos que el no haber rendido el EHEP configura un impedimento de ejercicio profesional.

13. Si por la excepción de haberse titulado fuera del Ecuador, profesionales de la salud no rindieron el EHEP, pese a tener su título registrado en la Senescyt, están impedidos de ejercer su profesión mientras no cumplan con ese riguroso requisito contemplado en el ordenamiento jurídico. Y evidentemente, si persisten en ejercer su profesión sin acatar esa exigencia, deben ser impedidos definitivamente de hacerlo.

14. De ahí que, si la norma impugnada materializa la configuración de un impedimento, atinente al cumplimiento de un necesario requisito previsto en una ley orgánica, no se contravienen los principios de tipicidad y reserva de ley.

15. Por otro lado, la sentencia de mayoría concluye que la norma impugnada es incompatible con los principios de reserva de ley y competencia, al establecer limitaciones de derechos no previstas en una ley orgánica.

16. Para concluir que la supuesta limitación de derechos no estaba contemplada en una ley, los jueces de mayoría insisten en que la tipificación de una infracción y el establecimiento de una sanción limitan el derecho al trabajo. Conforme indicamos líneas arriba, lo previsto en la norma impugnada constituye un impedimento, y como tal puede ser establecido y regulado a través de normas infralegales[1], con lo que, a nuestro criterio, no hay incompatibilidad con el principio de reserva de ley.

17. Tampoco estimamos que hay una incompatibilidad con el principio de competencia. Específicamente, el fallo de mayoría estima que el presidente de la República no tiene competencia para reglamentar el artículo 104 de la LOES, pues esto sería privativo del CACES y de la Senescyt.

[1] Así, por ejemplo, la Ley Orgánica del Servicio Público establece en el artículo 5 que, para ocupar un puesto en el servicio público, se debe presentar una certificación de no tener impedimento. En ese sentido, el punto 2 del artículo 3 del Reglamento General de la prenombrada ley, indica que los impedimentos para ejercer un puesto público están previstos en la LOSEP y en el ordenamiento jurídico vigente en general.

18. La LOES, respecto al EHEP, prescribe que el CACES en coordinación con la Senescyt determinarán su obligatoriedad. Y precisamente, en función de la obligatoriedad determinada normativamente por esas instituciones, la norma impugnada establece un impedimento para quienes no cumplen con el indispensable requisito tantas veces mencionado.

19. La atribución reglamentaria del ejecutivo, es necesaria para efectivizar los fines del Sistema de Educación Superior y precautelar la correcta aplicación, tanto de principios constitucionales, como de los preceptos de la LOES. Y precisamente, en la especie, creemos que la norma impugnada es una expresión de la competencia reglamentaria del presidente de la República, al normar un impedimento atinente a la obligatoriedad de un examen establecida en la LOES y desarrollada por normas del CACES.

20. Por todas las consideraciones expuestas, consideramos que no debía aceptarse la acción, sino, ratificarse la constitucionalidad de la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior (actualmente reproducida en la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior).

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2023.11.16 14:39:33 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 89-21-IN fue presentado en Secretaría General el 10 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 18:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 89-21-IN/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso de la sentencia de mayoría, disiento con su decisión de aceptar la acción inconstitucionalidad 89-21-IN. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.

2. En la mencionada acción se impugnó la disposición transitoria cuarta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, incluida en el decreto ejecutivo 742, de 16 de mayo de 2019, publicado en el registro oficial 503, de 6 de junio de 2019, la que fue reproducida en la disposición transitoria tercera del decreto ejecutivo 494, publicado en el suplemento del registro oficial 110, de 21 de julio de 2022.

3. En esta disposición se estableció que quienes ejercían una profesión en el ámbito de la salud o que habían realizado el año de servicio social en la red pública de salud, pero que no habían aprobado el examen de habilitación para el ejercicio profesional estaban obligados a hacerlo en un plazo máximo de 24 meses y, en caso contrario, se les debía suspender o cancelar su registro de habilitación.

4. La sentencia desestimó los cargos relativos a una presunta transgresión de los derechos al trabajo y a la igualdad y no discriminación, pero aceptó los relacionados a una supuesta inobservancia de los principios de reserva de ley, tipicidad y competencia. No estoy de acuerdo con ninguna de estas razones para declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, como paso a detallar a continuación.

5. En relación con los principios de reserva de ley y tipicidad, la sentencia considera que por vía reglamentaria se habría tipificado una infracción, la correspondiente a no aprobar el examen de habilitación. Para ello establece que, si bien la suspensión del ejercicio profesional es una sanción prevista en el artículo 240 de la Ley Orgánica de Salud, ninguna ley la preveía por la falta de aprobación del examen de habilitación.

6. Al respecto, se debe considerar que la norma reglamentaria impugnada no estableció a la falta de aprobación del examen de habilitación como una conducta ilícita, es decir, constitutiva de una infracción, sino que se limitó a fijar un plazo máximo para regularizar la habilitación de los profesionales de salud que no aprobaron el correspondiente examen (24 meses) y a establecer la consecuencia lógica-jurídica del incumplimiento de un requisito de habilitación, consecuencia que corresponde a una inhabilidad (en este caso, para seguir ejerciendo la profesión). Por lo dicho, la mera utilización de un mismo término, “suspensión”, tanto en la norma impugnada como

en el artículo 240 de la Ley Orgánica de Salud, no permite tratar a una inhabilidad como si fuera una sanción.

7. Existe otra razón por la que la sentencia considera que la norma impugnada incumple el principio de reserva de ley, razón que se refiere a que dicha norma establecería un límite al ejercicio de un derecho fundamental. Sin embargo, como se señaló previamente, no es la norma reglamentaria impugnada la que establece el deber de aprobar un examen para la habilitación del ejercicio de la profesión, sino que este deber se prevé en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Educación Superior. La norma impugnada solo establece un plazo máximo para regularizar el ejercicio de la profesión sin haber cumplido previamente el requisito de aprobación del correspondiente examen y tal fijación de un período de regularización no se puede considerar como un límite para el ejercicio de un derecho, menos aun de un derecho fundamental.

8. Por último, la sentencia considera que la norma impugnada sería inconstitucional porque habría sido emitida por un órgano incompetente. Esta incompetencia estaría dada porque según el artículo 104 de la Ley Orgánica de Educación Superior correspondería al Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, en coordinación con la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, determinar la obligatoriedad del examen de habilitación y el presidente de la República, en la norma impugnada, habría establecido dicha obligatoriedad no solo para los nuevos profesionales de la salud, sino también para los que fueron habilitados previamente.

9. Este razonamiento es incompatible con el constante en la sentencia relativo a la reserva de ley. Así, si solo por ley se podía establecer la norma impugnada, no es posible afirmar, simultáneamente, que la competencia para expedir dicha norma correspondería al Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. En todo caso, el argumento relativo a la incompetencia tampoco permitía declarar la inconstitucionalidad de la disposición impugnada pues la norma que habría establecido dicha competencia, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Educación Superior, no es una norma que forme parte de la Constitución.

10. En definitiva, considero que se debieron desestimar todos los cargos de inconstitucionalidad en el caso 89-21-IN.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 89-21-IN fue presentado en Secretaría General el 10 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 18:29; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

8921IN-61aae

Caso Nro. 89-21-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos concurrente y salvados que antecede fue suscrito los días martes catorce de noviembre de dos mil veintitrés por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; miércoles quince de noviembre de dos mil veintitrés por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce; y, jueves dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 2997-19-EP/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 25 de octubre de 2023

CASO 2997-19-EP

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

SENTENCIA 2997-19-EP/23

Resumen: En esta sentencia se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Elbia Tatiana Farias Zambrano contra la sentencia de 17 de septiembre de 2019 dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dentro del proceso número 13332-2019-00233. La Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial violó el derecho a la seguridad jurídica y procede a realizar un examen de mérito. En el proceso de origen declara la vulneración de derechos por una transgresión a la protección laboral reforzada de una mujer embarazada con contrato de servicios ocasionales.

Índice

1. ANTECEDENTES 2
1.1. EL PROCESO ORIGINARIO 2
1.2. TRÁMITE ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL 3
2. COMPETENCIA 4
3. ALEGACIONES DE LOS SUJETOS PROCESALES 4
3.1. DE LA PARTE ACCIONANTE 4
3.2. DE LA PARTE ACCIONADA 5
3.3. DEL JUEZ DE LA UNIDAD JUDICIAL 7
3.4. DEL MIES 8
4. ANÁLISIS 9
4.1. ¿LA SENTENCIA DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2019 VULNERÓ EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN LA GARANTÍA DE LA MOTIVACIÓN PORQUE LA ARGUMENTACIÓN SE CENTRÓ EN CUESTIONES DE LEGALIDAD EN LUGAR DE ANALIZAR SI EXISTIÓ UNA VULNERACIÓN DE DERECHOS? 10
4.2. ¿LA SENTENCIA DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2019 VULNERÓ EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA POR INOBSERVAR EL PRECEDENTE CONTENIDO EN LAS SENTENCIAS 309-16-SEP-CC Y 258-15-SEP-CC RELATIVO A LA PROTECCIÓN DE LAS MUJERES EMBARAZADAS Y A LA OBLIGACIÓN DE QUE EN SU CASO LA VIGENCIA

DEL CONTRATO DE SERVICIOS OCASIONALES DURARÁ HASTA EL FIN DEL PERÍODO FISCAL EN QUE CONCLUYA SU PERÍODO DE LACTANCIA? .....
5. CONSIDERACIONES ADICIONALES SOBRE LA PROCEDENCIA DEL EXAMEN DE MÉRITO.....
6. EXAMEN DE MÉRITO .....
6.1. ALEGACIONES DE LA ACCIONANTE ELBIA TATIANA FARIAS ZAMBRANO .....
6.2. ALEGACIONES DEL MIES.....
6.3. HECHOS PROBADOS.....
6.4. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL .....
6.4.1. SOBRE EL DERECHO A LA PROTECCIÓN ESPECIAL DE LAS MUJERES EMBARAZADAS Y EN PERÍODO DE LACTANCIA EN EL EJERCICIO DEL DERECHO AL TRABAJO: ¿LA DESVINCULACIÓN DE LA ACCIONANTE POR PARTE DEL MIES VULNERÓ SU DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA POR CUANTO ELLA SE ENCONTRABA EMBARAZADA AL MOMENTO DE LA TERMINACIÓN DEL CONTRATO DE SERVICIOS OCASIONALES?.....
6.5. REPARACIÓN.....
7. DECISIÓN .....

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 10 mayo de 2019, la señora Elbia Tatiana Farias Zambrano presentó una demanda de acción de protección, contra el procurador general del Estado y el Ministerio de Inclusión Económica y Social ("**MIES**"), alegando la vulneración de sus derechos al trabajo, a la atención prioritaria, a la no discriminación por su estado de embarazo y a la estabilidad laboral.[1] El proceso constitucional fue signado con el número 13332-2019-00233.

2. Mediante sentencia de 21 de mayo de 2019, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Chone, provincia de Manabí ("**Unidad Judicial**") resolvió negar por improcedente la acción de protección por cuanto, a su criterio, no se evidenció violación de derechos en el procedimiento aplicado por el MIES.

[1] Fs. 13-16, expediente Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Chone, provincia de Manabí. La señora Elbia Tatiana Farias Zambrano, quien en el año 2018 desempeñaba las funciones de asistente de acompañamiento familiar distrital en el MIES, señaló en su demanda de acción de protección que el acto violatorio de derechos era el memorando MIES-CZ-4-2019-2638-M de 30 de abril de 2019 emitido por el señor coordinador zonal 4 del MIES por medio del cual se le notificó la terminación de su relación laboral sin considerar su estado de gestación.

3. Inconforme con la sentencia, la señora Elbia Tatiana Farias Zambrano interpuso recurso de apelación.

4. El 17 de septiembre de 2019, los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí ("**Sala**") resolvieron declarar sin lugar la acción de protección.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 8 de octubre de 2019, la señora Elbia Tatiana Farias Zambrano ("**accionante**") presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra la sentencia de 17 de septiembre de 2019 ("**sentencia impugnada**"). Esta acción fue admitida el 17 de diciembre de 2019 por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformado por la jueza Karla Andrade Quevedo, el entonces juez Ramiro Ávila Santamaría y el juez Enrique Herrería Bonnet. En el auto de admisión se requirió el informe de descargo de la judicatura accionada.

6. El 23 de marzo de 2023 el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

7. El 29 de marzo de 2023, la accionante presentó un escrito ante la Corte Constitucional en el que reiteró que se le vulneraron los derechos al trabajo, al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la estabilidad laboral.

8. El 30 de marzo de 2023, el MIES indicó que no existe vulneración de derecho alguna pues la terminación de la relación laboral de la accionante se la hizo de conformidad con la letra a) del artículo 146 del Reglamento General a la LOSEP, que dispone que se podría terminar un contrato de servicio ocasional a una mujer embarazada por la causal de cumplimiento de plazo.

9. El 29 de agosto de 2023, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet convocó a las partes procesales y terceros con interés a la audiencia telemática que se llevó a cabo el 8 de septiembre de 2023.[2] En la misma providencia, solicitó al juez de la Unidad Judicial un informe de descargo.

[2] A dicha diligencia acudieron Elbia Tatiana Farias Zambrano, mediante su defensora técnica, el Ministerio de Inclusión Económica y Social y el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Chone, provincia de Manabí.

10. El 6 de septiembre, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Chone, provincia de Manabí, presentó su informe de descargo. Por su parte, el 8 de septiembre de 2023, la Sala presentó su informe de descargo.

2. Competencia

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

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

12. La accionante alega como vulnerados los derechos constitucionales al trabajo, a la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía al cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

13. Primero, la accionante desarrolla los antecedentes del proceso de origen. Esgrime que la sentencia impugnada vulneró su derecho al trabajo y a la estabilidad laboral como mujer embarazada ya que su contrato de trabajo "no podía fenecer sino hasta el último día del ejercicio fiscal en que culmine [su] periodo de lactancia" y como resultado de este accionar se le generó un perjuicio económico, emocional y social. En palabras de la accionante, le notificaron con la terminación de su contrato laboral:

> cuando me encontraba en estado de gestación, ocasionando con este hecho la interrupción de mi única fuente de ingresos con el agravante de que a la fecha de la terminación del contrato de trabajo me encontraba próxima a mi fecha de parto (1 semana), por lo que, me correspondía gozar de mi licencia por maternidad para cuidado del recién nacido, sin embargo se me priva de mi derecho a la estabilidad especial en mi empleo […].

14. Respecto al debido proceso y a la seguridad jurídica, afirma que la Sala debió observar si el acto impugnado era violatorio de derechos constitucionales, sin embargo, a su criterio, no se velaron ni garantizaron sus derechos *"*relacionados con el respeto y cumplimiento de las normas previas que indican que el contrato de la mujer gestante se extenderá hasta el último día del periodo fiscal en que culmine el periodo de lactancia, en este caso, 31 de diciembre del 2020*"*.

15. Además, manifiesta que la Sala no tuteló sus derechos, por cuanto se limitó a analizar asuntos de mera legalidad en lugar de pronunciarse sobre la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales, en atención a lo establecido en la Ley Orgánica de Servicio Público.

16. Además, considera que la terminación de su contrato de trabajo antes de que finalice el periodo fiscal en el que concluía su periodo de lactancia vulnera su derecho a la seguridad jurídica, la cual "ha sido desconocida cuando los jueces indican que la terminación de la relación laboral obedeció a la culminación del periodo del contrato y analizando asuntos de mera legalidad*"*. A su criterio, la Sala inobserva el artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público, en conjunto con el derecho a la estabilidad laboral.

17. Ello por cuanto dicho artículo:

> Es claro al señalar que el contrato ocasional de las mujeres embarazadas y en estado de gestación durará hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia, por lo que, debe entenderse que para el caso de las mujeres embarazadas el vencimiento o cumplimiento del plazo se verifica el último día del año culmina su período de lactancia y toda notificación previa a este plazo especial que concede una estabilidad temporal otorgada por la Ley, ha de entenderse como terminación anticipada.

18. Por último, la accionante considera que se han inobservado las sentencias 309-16-SEP-CC y 258-15-SEP-CC, relacionadas con la "protección especial de la que gozan las mujeres embarazadas y la obligación de que su contrato debe durar hasta que culmine el año en que termina su periodo de lactante" (sic).

19. En virtud de los argumentos expuestos, la accionante solicita que la Corte Constitucional: i) declare la vulneración de sus derechos constitucionales; ii) acepte la acción extraordinaria de protección; iii) deje sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia, al igual que el memorando MIES-CZ-4-2019-2638; y, iv) ordene el reintegro a su trabajo.

20. En la audiencia reiteró los argumentos expuestos en la demanda de acción extraordinaria de protección.

3.2. De la parte accionada

21. El 23 de enero de 2020, la Sala emitió su informe de descargo e indicó que la relación laboral de la accionante terminó porque concluyó:

> el contrato ocasional de trabajo que mantenía con el organismo público demandado, hecho que se generó por la finalización de un proyecto de inversión denominado ´Proyecto de Registro Social 2018´ el cual tiene su origen en el CONVENIO ESPECÍFICO DE COOPERACIÓN INSTITUCIONAL PARA EL CUARTO TRASPASO DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS ENTRE LA SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO SENPALDES Y EL MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL MIES. (sic)

22. La Sala indica que la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 146, letra f, del Reglamento a la Ley de Servicio Público de modo que, el mismo debe ser interpretado de la siguiente forma:

> […] Los contratos de servicios ocasionales suscritos entre una mujer embaraza o en período de lactancia y una entidad pública, podrán terminar únicamente por las causales a, b, c, d, e, g, h, i del artículo 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público.

23. En este contexto, manifiesta que dentro del proceso consta el aviso de salida del IESS de la actora y la terminación del contrato ocasional por plazo de vencimiento. Además, considera que el artículo 58 de la LOSEP es claro al determinar que este tipo de contrato no genera estabilidad. Finalmente, recalca que no consta en autos que la actora hubiere comunicado e informado de encontrarse embarazada al momento de la suscripción del contrato ocasional con la institución accionada.

24. El 8 de septiembre de 2023, los jueces de la Sala remitieron un informe de descargo y manifestaron que:

24.1 En el caso en concreto, existió un convenio específico de cooperación institucional para el cuarto traspaso de recursos presupuestarios entre la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo ("**SENPLADES**") y el MIES, por lo que la terminación del contrato se generó por la finalización del proyecto de inversión denominado "Proyecto de Registro Social 2018".

24.2 No existió discriminación porque la institución demandada contrató a la accionante por 4 veces durante un periodo de 11 meses y del expediente no se desprende que "la actora hubiere comunicado e informado sobre su situación de embarazo al momento de la suscripción del contrato ocasional con la institución demandada […]". Mencionaron que "a pocas semanas de darse por terminado el contrato

ocasional hace CONOCER a la entidad demanda sobre su estado de GESTACION […]" (sic).

24.3 Además, indicaron que:

> […] la actora según lo expreso en la audiencia celebrada en segunda instancia, conocía claramente que el contrato por servicios ocasionales se había originado de un proyecto de inversión, con recursos económicos proyectados por el tiempo de duración y cumplimiento de los objetivos expresados en el "Proyecto de Registro Social 2018" el cual tiene su origen en el CONVENIO ESPECIFICO DE COOPERACION INSTITUCIONAL PARA EL CUARTO TRASPASO DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS ENTRE LA SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACION Y DESARROLLO SENPLADES Y EL MINISTERIO DE INCLUSION ECONOMICA Y SOCIAL MIES. […] (sic)

25. En este orden de ideas, expusieron que sí tomó en cuenta las particularidades del caso, como "la limitante de recursos económicos, señalando que se trataba de una coordinación entre 2 instituciones públicas".

26. Finalmente reconocieron que la Corte Constitucional emitió la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, "mediante la cual ha definido el alcance del derecho a la mujer en estado de gravidez y lactancia", y que "ha venido aplicando tales elementos jurisprudenciales de alcance obligatorio en los temas relativos o que refieren al derecho a la mujer embarazada y en periodo de lactancia en especial al derecho al cuidado".

3.3. Del juez de la Unidad Judicial

27. El 6 de septiembre de 2023, el señor Carlos Javier López Medranda, juez de la Unidad Judicial presentó su informe de descargo y recalcó que, la demanda de acción extraordinaria de protección no hace alusión a una garantía específica del derecho al debido proceso.

28. No obstante afirma que, su decisión se encuentra motivada de conformidad con la sentencia 1158-17-EP/21 tal es el caso que "se explica por si sola". Así, indicó que:

> […] partir del estudio de la que fuere situación contractual de ella y de los derechos que le asistían bajo el régimen legal en el que se desempeñaba. Con este antecedente invoqué el artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público, que trata sobre los Contratos de Servicios Ocasionales y cuyo contenido fue MODULADO, por última ocasión, por la Corte Constitucional, mediante resolución número 048-17-SEP-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial del 2 de Mayo del 2017. Posteriormente invocó dos

> resoluciones de la Corte Constitucional como son: La número 048-17-SEP-CC y la número 309-16-SEP-CC, las cuales, ya habían sido invocadas por la accionante en su demanda de acción de protección y luego paso a indicar que el caso de ella es distinto al de las citadas sentencias, es decir, me tomé la atribución jurisdiccional de indicar que aunque esos casos eran de personas embarazadas que habían sido discriminadas y desvinculadas de sus puestos de trabajo, el caso de la ciudadana Elbia Tatiana Farías Zambrano tenía otras circunstancias a las cuales no le eran aplicables las citadas sentencias, llegando a la conclusión que el proceder de la entidad demandada fue el correcto porque se sustentó en las normas que eran pertinentes y acordes a la modulación contenida en la sentencia 309-16-SEP-CC.

29. Dicho esto, afirma que, a partir de la formulación del problema jurídico respecto a la posible existencia de discriminación llegó a la conclusión de que, aquello no había ocurrido, por tanto, su decisión si realiza un análisis detenido del caso para adoptar la conclusión de inexistencia de violación de derechos y por tanto rechazar la demanda.

3.4. Del MIES

30. En la audiencia llevada a cabo el 8 de septiembre de 2023, el MIES indicó que por parte de esta institución no existió vulneración de derechos. Ello en vista de "la declaración constitucional del artículo 46 constante en la sentencia 309-16-SEP-CC",[3] el cual prevé que no se podrá finalizar un contrato de servicios ocasionales de mujer embarazada por la causal de terminación unilateral. En cambio, establece que sí se lo podría hacer por el cumplimiento de plazo de un contrato.

31. El MIES indica que eso ocurrió en el caso de origen pues se concluyó el proyecto de inversión derivado de un convenio de cooperación interinstitucional entre la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo ("**SENPLADES**") y el MIES. Es decir que, la accionante ejercía actividades de la SENPLADES. Como el plazo del convenio terminó y no existió renovación del mismo, el contrato de servicios ocasionales debía culminar.

32. El objeto del convenio firmado entre ambas instituciones era realizar un traspaso de recursos presupuestarios por parte de la SENPLADES y del MIES "que permitiría ejecutar las actividades planificadas en el operativo del levantamiento de información para la actualización de datos del registro social, mediante los modelos de balcón de servicios y visita domiciliaria".[4]

[3] Audiencia telemática, minuto 30:29.
[4] Audiencia telemática, minuto 33:53 a 34:00.

33. El MIES menciona que ya no existen este tipo de convenios de cooperación interinstitucional porque hay una entidad de levantamiento de información que es la Unidad de Registro Social adscrita a la Presidencia de la República del Ecuador.

34. Por otro lado, reitera que las sentencias de primera y segunda instancia cuentan con una motivación adecuada, conforme a la sentencia 1158-17-EP/21. Posteriormente, establece que no existió un acto discriminatorio por parte del MIES y que se respetó el derecho al trabajo porque las partes procedieron a firmar contratos ocasionales de trabajo por cuatro veces consecutivas –considerando una adenda–. Estos contratos se firmaron para dar cumplimiento al convenio interinstitucional y los egresos correspondientes a las remuneraciones de estos contratos ocasionales se realizaron bajo un proyecto de inversión. Por lo que procedía terminar el contrato de servicios ocasionales de la accionante. Al prorrogar su contrato, caerían en un incumplimiento creando una necesidad permanente que no es la que necesita el MIES.

4. Análisis

35. Como se desprende de los párrafos 13 y 14 *supra*, la accionante ha presentado argumentos relacionados a la terminación de su contrato de servicios ocasionales. Estos solamente podrían ser analizados mediante un análisis al mérito del caso, cuestión que procede, excepcionalmente y de oficio, por lo que se los analizará de constatar una violación cometida por las autoridades judiciales que emitieron la sentencia impugnada.[5]

36. Ahora bien, del párrafo 15 se evidencia que la accionante dirige su argumentación a cuestionar la motivación de la Sala respecto a la real existencia de vulneración de derechos.

37. Por otro lado, de los párrafos 16 y 17 se desprende que la accionante se refiere a la inobservancia del artículo 58 de la LOSEP, el cual ordena que, pese a que los contratos de servicios ocasionales no generan estabilidad, "en el caso de las mujeres embarazadas la vigencia del contrato durará hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia, de acuerdo con la ley". Por lo que correspondía que se respete esta disposición jurídica ya que su falta de observancia afectaría su condición de mujer embarazada. Sobre ello, se evidencia que la accionante busca que la Corte se pronuncie sobre lo correcto o

[5] En principio, estas alegaciones no pueden examinarse en función del objeto de la garantía incoada. Sin embargo, en caso de que se declare la vulneración de derechos y que se verifique que concurren los requisitos sentados en la jurisprudencia de esta Corte, particularmente en la sentencia 176-14-EP/19, se podría efectuar un análisis del mérito de la controversia.

incorrecto de la aplicación de esta norma en cuanto a los hechos de origen, lo cual no corresponde hacerlo mediante una acción extraordinaria de protección.[6] En tal virtud, este Organismo no formulará un problema jurídico sobre este cargo.

38. Finalmente, del párrafo 18 se observa que la accionante cita dos sentencias en las que se desarrolla la protección especial de las mujeres embarazadas y la obligación de que su contrato debe durar hasta que culmine el año en que termina su periodo de lactancia, por lo que indica que el precedente desarrollado en estas resoluciones fue inobservado por la sentencia impugnada.

39. Por ello, este Organismo se plantea los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿La sentencia de 17 de septiembre de 2019 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque la argumentación se centró en cuestiones de legalidad en lugar de analizar si existió una vulneración de derechos?

2. ¿La sentencia de 17 de septiembre de 2019 vulneró el derecho a la seguridad jurídica por inobservar el precedente contenido en las sentencias 309-16-SEP-CC y 258-15-SEP-CC relativo a la protección de las mujeres embarazadas y a la obligación de que en su caso la vigencia del contrato de servicios ocasionales durará hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia?

40. A continuación, la Corte analizará los problemas jurídicos planteados:

4.1. ¿La sentencia de 17 de septiembre de 2019 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque la argumentación se centró en cuestiones de legalidad en lugar de analizar si existió una vulneración de derechos?

41. El artículo 76, número 7, letra l de la CRE prevé que:

> (…) 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. (…).

42. Ahora bien, en la sentencia 1158-17-EP/21 la Corte Constitucional ha manifestado que:

> el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura

[6] CCE, sentencia 348-16-EP/21, párr. 39.

> mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente.[7]

43. Adicionalmente, en procesos de acción de protección, los jueces deben realizar un análisis de existencia de vulneración de derechos. Como indica la referida sentencia:

> En materia de acción de protección, los jueces deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto.[8]

44. En virtud de los cargos de la accionante, corresponde que la Corte Constitucional evalúe si en la sentencia impugnada hubo un análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales.

45. La sentencia impugnada se divide en seis considerandos. En la cuarta sección, la Sala de la Corte Provincial realiza un análisis sobre la procedencia de la acción de protección a través del uso de doctrina y jurisprudencia.

46. Posteriormente, en la quinta sección, plantea el siguiente problema jurídico: "¿El contrato ocasional que pone fin a la relación laboral por el cumplimiento del plazo para el cual se contrató, violenta algún derecho constitucional de la señora FARÍAS ZAMBRANO ELBIA TATIANA?". Consecutivamente, analiza las pruebas aportadas y determina lo siguiente:

46.1 Se suscribieron varios contratos por servicios ocasionales[9] y el memorando MIES-CZ-4-2019-2638-M por medio del cual se le hace conocer a la accionante sobre la terminación del último contrato de servicios ocasionales. Dicho contrato ocasional culminó en conjunto con el proyecto de inversión social por el que fue contratada.

46.2 Consta como prueba i) el memorando MIES-CZ-4-DDCH-2019-1037-M de 25 de marzo de 2019 por medio del cual la accionante dio a conocer que se encontraba en periodo de gestación; y, ii) el certificado médico.

[7] CCE, sentencia 1158-17-EP, 20 de octubre de 2021, párr. 61.
[8] *Id.*
[9] El primer contrato de servicios ocasionales tuvo vigencia desde el 17 de abril de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2018. El segundo contrato tuvo duración desde el 1 de enero de 2019 hasta el 31 de enero de 2019. El tercer contrato tuvo vigencia y duración desde el 1 de febrero de 2019 hasta el 30 de abril de 2019.

46.3 Se celebraron 3 contratos ocasionales y una adenda con base al artículo 143 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público.[10]

47. A partir de la documentación del proceso, la Sala colige que los contratos ocasionales no generan estabilidad laboral por lo que no se vulnera su derecho al trabajo de conformidad con el análisis condicionado que realiza la Corte Constitucional en la sentencia 309-16-SEP-CC promulgada en el Registro Oficial, Suplemento 798 de 14 de diciembre de 2016.[11]

48. Adicionalmente, indica que:

> (…) no se ha demostrado por parte de la señora FARÍAS ZAMBRANO ELBIA TATIANA la existencia del acto discriminatorio por parte de la institución accionada, al contrario el organismo demandado a pesar de encontrarse en estado de gestación la accionante firmaron contrato ocasional de trabajo por 3 veces consecutivas, habiéndose terminado la relación laboral contractual al haberse cumplido el tiempo por el cual se la contrato, situación que no limita el derecho de la mujer embarazada, pues en la especie no se ha dado por terminado el contrato ocasional de trabajo por la causal f) del Reglamento a La Ley Orgánica de Servicio Público (…) (sic).

49. Finalmente, sobre la presunta vulneración al derecho a la igualdad formal, material y no discriminación por su estado de embarazo, la Sala de la Corte Provincial indica que pese a que la entidad accionada conocía del estado de gestación de la accionante, la siguieron contratando para las actividades que constan en los contratos ocasionales, por lo que descarta una vulneración de derechos.

50. En mérito de lo expuesto, la Sala declara sin lugar la acción de protección porque no constató violación de derechos constitucionales.

51. Por lo manifestado en los párrafos precedentes, la Corte Constitucional observa que la autoridad jurisdiccional sí realizó un análisis de la existencia de vulneración de derechos

[10] El que fue modulado mediante Resolución 049-17-SEP-CC de la Corte Constitucional 48, publicada en Registro Oficial Suplemento 2 de 6 de abril del 2017.

[11] La Sala de la Corte Provincial se refiere a esta resolución la cual declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 58 de la LOSEP para que se entienda constitucional siempre y cuando se interprete de la siguiente manera:

> Las mujeres embarazadas y en período de lactancia que han suscrito un contrato de servicios ocasionales con una entidad pública, no podrán ser separadas de sus labores, en razón de la aplicación de la causal f del artículo 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público. Los contratos de servicios ocasionales suscritos entre una mujer embarazada o en período de lactancia y una entidad pública, podrán terminar únicamente por las causales a, b, c, d, e, g, h, e, i del artículo 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público.

pues desarrolló razones por las que consideraba que no se afectó el derecho a la igualdad y no discriminación y a la estabilidad laboral. *Ergo*, se desprende que la sentencia impugnada no incurre en una insuficiencia motivacional, por lo que se descarta la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

4.2. ¿La sentencia de 17 de septiembre de 2019 vulneró el derecho a la seguridad jurídica por inobservar el precedente contenido en las sentencias 309-16-SEP-CC y 258-15-SEP-CC relativo a la protección de las mujeres embarazadas y a la obligación de que en su caso la vigencia del contrato de servicios ocasionales durará hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia?

52. En la causa *in examine*, se acusa la inobservancia de los fallos 258-15-SEP-CC y 309-16-SEP-CC porque, a criterio de la accionante, las sentencias referidas impedían que se la separe de su lugar de trabajo porque se encontraba embarazada al momento en que terminó su contrato de servicios ocasionales. Por lo que, resulta necesario identificar la regla de precedente de dichas sentencias mediante la constatación de dos elementos: **(i)** que la decisión presuntamente incumplida contenga un *precedente en sentido estricto*; y, **(ii)** que dicho precedente resulte aplicable al caso *sub judice* por compartir las mismas propiedades relevantes.[12] Ello con el fin de determinar si existe una violación al derecho a la seguridad jurídica.

53. En todos los casos resulta relevante distinguir la *ratio decidendi* o conjunto de razones esenciales que justifican la decisión del *obiter dicta* -consideraciones adicionales-. Dentro de la *ratio decidendi*, se debe identificar el *núcleo o regla* en la que el decisor subsume los hechos del caso para inmediatamente resolver la causa en su conocimiento. Es así como, el precedente en sentido estricto se verifica únicamente cuando el decisor no toma la regla del "sistema jurídico preestablecido", sino que es "producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver a el caso concreto".[13] Es por ello que, si bien todo precedente en sentido estricto radica en el núcleo de la *ratio decidendi*, no todo núcleo de una *ratio decidendi* constituye un precedente judicial en sentido estricto. Esto resulta pertinente, ya que, si no se identifica un precedente, no existiría una vulneración a la seguridad jurídica.[14]

[12] CCE, sentencia 3391-17-EP/23 de 25 de enero de 2023, párr. 32.
[13] CCE, sentencia 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párrs. 23 y 24.
[14] *Ver*, CCE, sentencia 1212-18-EP/23 de 01 de marzo de 2023 párr. 28 y 29.

54. Ahora bien, como se ha establecido en la sentencia 1095-20-EP/22, este Organismo consideró que el fallo 258-15-SEP-CC configuró un precedente en sentido estricto por lo cual se podría formular la siguiente regla:

> Si, **(i)** una persona con discapacidad que, independientemente del momento en que la contrajo, celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; **(ii)** la entidad empleadora conocía de la condición de discapacidad de manera previa a su desvinculación; y, **(iii)** no se ha procurado su reubicación si por su condición se ve imposibilitada para seguir ejerciendo efectivamente su cargo **[Supuesto de hecho],** entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato con base en su sola voluntad con base en la causal prevista en la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP **[Consecuencia jurídica].**

55. Conforme a lo expuesto en el párrafo previo, se constata que **(i)** existe una regla de precedente, por lo que, se debe verificar si existen propiedades relevantes que la tornen aplicable al caso *in examine* **(ii)**. En tal sentido se evidencia que:

> 1. La accionante celebró tres contratos de servicios ocasionales –y una adenda– con el MIES.
> 2. La accionante se encontraba embarazada en el momento en que terminó su contrato, asunto sobre el cual el MIES tenía conocimiento previo a la conclusión del contrato ya que ella informó a la institución sobre su situación.[15]
> 3. Mediante Oficio MIES-CZ-4-2019-2638-M de 30 de abril de 2019, se le notificó a la accionante con la terminación de su cargo a la luz de la letra a) del artículo 146 del Reglamento General a la LOSEP.[16]

56. De tal manera que, no resultaba aplicable el precedente contenido en las sentencias 258-15-SEP-CC y 1095-20-EP/22 por cuanto no existe una adecuación del supuesto de hecho ya que la accionante **(i)** no es una persona con discapacidad y **(ii)** su contrato terminó en virtud de la letra a) del artículo 146 del Reglamento General a la LOSEP.

57. Entonces, "el caso resuelto en aquella decisión es distinto al planteado por [la] accionante en una circunstancia o propiedad relevante",[17] y por lo mismo la Sala no estaba obligada a aplicar dicho precedente. De tal modo que la judicatura no ha inobservado el precedente alegado.

58. Por otro lado, respecto a la sentencia 309-16-SEP-CC, en ella se analizó:

---

[15] Audiencia celebrada el 8 de septiembre de 2023.
[16] Fs. 11, expediente Unidad Judicial.
[17] En la sentencia 1095-20-EP/22, la Corte efectuó un examen similar. CCE, Sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 53. Sentencia 271-18-EP/23, 01 de marzo de 2023, párrs. 26 y 27.

> el caso de la señora Evelyn Tamara Naranjo Tacuri, quien fue separada del Banco del Estado – Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. por la culminación de su tercer contrato de servicios ocasionales mientras se encontraba embarazada. La Corte Constitucional determinó la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación en contra de las mujeres en el contexto laboral, así como a la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica. Además, moduló los artículos 58 de la LOSEP y 146 de su Reglamento para la protección reforzada de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia cuando mantengan un contrato de servicios ocasionales.[18]

59. Ahora, corresponde analizar si la otra decisión presuntamente incumplida contiene un *precedente en sentido estricto*. La sentencia 309-16-SEP-CC se originó en la acción extraordinaria de protección 1927-11-EP presentada por Evelyn Tamara Naranjo Tacuri en contra de la sentencia emitida el 30 de agosto de 2011 por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí y del auto que negó su pedido de aclaración y ampliación emitido el 10 de septiembre de 2011. En la referida sentencia, la Corte Constitucional incluyó una excepción "al límite de suscripción de contratos ocasionales a aquellos en los que la servidora pública sea una mujer embarazada o en período de lactancia; y que, dichos contratos deberán durar hasta el fin del ejercicio fiscal en el que el mencionado período de lactancia termine, conforme con la ley". La accionante indica que esta regla no ha sido considerada por los jueces de la Sala.

60. Ahora bien, el caso 1927-11-EP se centraba en una mujer que suscribió contratos de servicios ocasionales sucesivos con el Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. por un período que inició el 27 de agosto de 2007 y concluyó el 31 de diciembre de 2010. Su relación terminó por haber concluido el período de vigencia del último contrato y la accionante se hallaba en estado de gravidez al momento en que se produjo ese hecho.

61. En cuanto a la separación de una mujer embarazada de su trabajo en virtud del cumplimiento del plazo de un contrato de servicios ocasionales, la Corte determinó lo siguiente:

> La decisión de no renovar el contrato de servicios ocasionales a una mujer embarazada o en período de lactancia efectivamente agrava la vulnerabilidad en la que se encuentra, ya que su sustento depende del trabajo que realice. Por lo tanto, no es dable que se imponga la necesidad administrativa de cumplir con determinada norma personal, por encima de las necesidades vitales de la trabajadora. Así, dicha decisión constituye fuente de vulneración al derecho a la igualdad en contra de la servidora pública […] para precautelar el derecho a la igualdad, es necesario incluir entre las excepciones al límite de suscripción de contratos ocasionales a aquellos en los que la servidora pública sea una mujer embarazada o en período

[18] CCE, Sentencia 2286-17-EP/23, párr. 32.

> de lactancia; y que, dichos contratos deberán durar hasta el fin del ejercicio fiscal en el que el mencionado período de lactancia termine, conforme con la ley.[19]

62. Por ende, la Corte Constitucional emitió la sentencia aditiva 309-16-SEP-CC para "tutelar los derechos de este grupo de atención prioritaria" y se incorporó a las "mujeres embarazadas y en período de lactancia dentro de las salvedades dispuestas en el último inciso del artículo 58" de la LOSEP.

63. De los párrafos precedentes, se evidencia que en esta sentencia se configuró un precedente en sentido estricto que puede formularse a través de la siguiente regla:

> Si, **(i)** una mujer embarazada celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; y, **(ii)** la entidad empleadora conocía el estado de gravidez de manera previa a su desvinculación [*Supuesto de hecho*], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato hasta el fin del período de lactancia, incluso si se ha cumplido el plazo establecido en el contrato [*Consecuencia jurídica*].[20]

64. En el caso en concreto, este Organismo evidencia que **(i)** la accionante es una mujer embarazada que celebró un contrato de servicios ocasionales con el MIES y que **(ii)** la entidad empleadora conocía su estado de gravidez de manera previa a su desvinculación por cuanto esta le había notificado su estado.[21] Así, se verifican que las circunstancias relevantes entre el caso en conocimiento y la jurisprudencia que ha protegido la estabilidad laboral reforzada de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. En consecuencia, se cumplen los supuestos de hecho **(i y ii)** y se debía aplicar la consecuencia jurídica.[22]

65. Pese a ello, se evidencia que la Sala ha inobservado el precedente contenido en la sentencia 309-16-SEP-CC ya que esta inobservó el precedente pues no consideró que la terminación del contrato debía darse al finalizar el ejercicio fiscal en el que el periodo de lactancia culmine, por lo que se evidencia la existencia de una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

---

[19] CCE, sentencia 309-16-SEP-CC, p. 23.

[20] Pese a que en la sentencia 309-16-SEP-CC establecía que la consecuencia jurídica establecía que la entidad no podía dar por terminado el contrato "hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia", la sentencia 3-19-JP/20 declaró inconstitucional esta expresión. Por ende, la sustituyó por la frase "hasta el fin del periodo de lactancia".

[21] Esto ha sido reconocido por el MIES en la audiencia pública llevada a cabo ante el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

[22] Al respecto, cabe mencionar que la sentencia 3-19-JP/20 declaró inconstitucional la frase "hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia" y se la sustituyó por la expresión "hasta el fin del periodo de lactancia". Entonces, se debe aplicar esta expresión del caso 3-19-JP por cuanto, al ser un precedente, aplica de manera retroactiva al momento de los hechos.

5. Consideraciones adicionales sobre la procedencia del examen de mérito

66. En vista de que la Corte Constitucional ha establecido que ha existido una vulneración al derecho a la seguridad jurídica porque la sentencia impugnada ha inobservado el precedente contenido en la sentencia 309-16-SEP-CC, este Organismo verificará si se cumplen los presupuestos para realizar un examen de mérito, tomando en cuenta que la presente causa tiene origen en una garantía jurisdiccional.

67. En la sentencia 176-14-EP/19, esta Magistratura determinó los presupuestos que deben concurrir para que proceda analizar el mérito del proceso de garantías jurisdiccionales de origen.[23] Estos son: (i) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (ii) que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que el caso cumpla al menos con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia y trascendencia nacional o inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.[24]

68. En la tabla 1 se visualiza el análisis del caso respecto a estos parámetros:

Tabla 1: Requisitos del examen de méritos y justificación de su cumplimiento

Requisito		Justificación de cumplimiento
(i)	La autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio.	En el caso en concreto la Corte concluyó que la sentencia de 17 de septiembre de 2019 emitida por la Sala vulneró la seguridad jurídica como quedó expuesto en los párrafos 62 y 76 *ut supra*.
(ii)	Que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior.	Esto se advierte por cuanto la accionante alegó que no se tomó en cuenta la protección que existe respecto a la mujer embarazada en el ámbito laboral ya que se dio por terminada la relación laboral con el MIES mientras se encontraba en estado de gestación. Tales cargos fueron alegados ante la Sala de la Corte Provincial, no obstante, la autoridad jurisdiccional inobservó jurisprudencia de la

[23] Cabe recalcar que este análisis se realiza de oficio y es de carácter excepcional.
[24] CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

		Corte Constitucional y normativa clara, previa y pública.
(iii)	Que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.	Se ha verificado que la causa no ha sido seleccionada por este Organismo para el proceso de revisión.
(iv)	Que el caso cumpla al menos con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia y trascendencia nacional o inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.	**Gravedad:** Esta Corte advierte que el caso resulta grave pues este inicia por una persona que, al momento de incoar la acción de protección, se encontraba en estado de gestación, por lo que pertenecía a un grupo de atención prioritaria.[25] **Inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo:** En vista de los cargos tratados en la acción extraordinaria de protección, el caso de origen también puede estar relacionado con una posible inobservancia de precedentes ya emitidos por este Organismo.

*Tabla elaborada por la Corte Constitucional del Ecuador.

69. En resumen, esta Corte evidencia que el caso 2997-19-EP cumple con los cuatro requisitos establecidos en la sentencia 176-14-EP/19, por lo que resulta procedente el análisis del mérito del caso.

6. Examen de mérito

6.1. Alegaciones de la accionante Elbia Tatiana Farias Zambrano[26]

70. En su demanda de acción de protección, la señora Elbia Tatiana Farias Zambrano alegó que el acto violatorio a sus derechos constitucionales es el contenido en el memorando MIES-CZ-4-2019-2638-M de 30 de abril de 2019 (o "**memorando**") emitido por el coordinador zonal 4 del MIES mediante el cual se le notificó la terminación de la relación laboral. Este acto habría violado sus derechos al trabajo, a la atención prioritaria, a la no discriminación por "estado de embarazo"[27] y a la estabilidad laboral.[28]

[25] Una argumentación similar se utilizó en la sentencia 2286-17-EP/23 de 28 de junio de 2023.
[26] Se consideran los argumentos e información presentados en la demanda de acción de protección, en escritos, en la audiencia pública ante la Unidad Judicial y en la audiencia celebrada ante el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
[27] Fs. 14, expediente Unidad Judicial.
[28] Además cita los artículos 75, 88, 33, 35, 43 y 332 de la CRE y los artículos 39 y 41 de la LOGJCC.

71. Respecto a los hechos, alegó que desde abril de 2018 laboró para el MIES y Distrito 13D07 Chone –Flavio Alfaro del MIES– desempeñando las funciones de asistencia de acompañamiento familiar distrital, como servidora pública 1, bajo la LOSEP.

72. Mediante el memorando MIES-CZ-4-DDCH-2019-1037-M de 25 de marzo de 2019, la señora Elbia Tatiana Farias Zambrano puso en conocimiento de la Dirección Distrital del MIES Chone que se encontraba en período de gestación y que a esa fecha, cursaba la semana 31 de embarazo. En esta notificación, adjuntó el certificado médico emitido por el "Hospital IESS Chone".

73. El 24 de abril de 2019, acudió a la Unidad de Talento Humano con otro certificado médico emitido por el ginecólogo obstetra José Zambrano Naranjo para coordinar su permiso de maternidad. En consecuencia, se colige que a dicha fecha su estado de embarazo era notorio y evidente. En dicho certificado se indicó que el 8 de mayo de 2019 ella sería intervenida quirúrgicamente mediante cesárea. Dicha Unidad le manifestó que le "darían las directrices para la redacción de la comunicación que debía elaborar para solicitar [su] permiso de maternidad".[29]

74. Pese a ello, el 30 de abril de 2019, mediante memorando, se le notificó la terminación de su relación laboral bajo el artículo 58 de la LOSEP y el artículo 143 del Reglamento General a la LOSEP, sin considerar que se encontraba embarazada. Debido a su condición de "doble vulnerabilidad" por estar embarazada su contrato debía terminar cuando finalice su período de lactancia.[30]

75. Para fundamentar que no podría terminar su relación laboral, cita la sentencia 309-16-SEP-CC la cual establece que:

> Las mujeres embarazadas y en período de lactancia que han suscrito un contrato de servicios ocasionales con una entidad pública, no podrán ser separadas de sus labores, en razón de la aplicación de la causal f del artículo 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público. Los contratos de servicios ocasionales suscritos entre una mujer embarazada o en período de lactancia y una entidad pública, podrán terminar únicamente por las causales a, b, c, d, e, g, h e i del artículo 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público.[31]

[29] Fs. 13, expediente Unidad Judicial.
[30] Audio, audiencia de primera instancia, minuto 10:30.
[31] Fs. 15, expediente Unidad Judicial.

76. Indicó que se debía aplicar la sentencia 258-15-SEP-CC. Y, que faltaban 8 días para la cesárea de la accionante cuando el MIES terminó su contrato de trabajo.

77. Finalmente, se refiere al artículo 58 de la LOSEP y pretende que se deje sin efecto el memorando, se reestablezca a sus funciones en el MIES como asistente de acompañamiento familiar distrital, considerando la licencia por maternidad y el pago de remuneraciones correspondientes desde el 30 de abril de 2018 hasta la fecha en la que se resuelva la existencia de declaración de derechos, más los intereses de ley.

6.2. Alegaciones del MIES[32]

78. El MIES, señaló lo siguiente:

1. El 19 de marzo de 2018, se firmó un convenio de cooperación con la SENPLADES, para que se realice la "cooperación" del MIES a una actividad exclusiva de la primera institución. Ello con el fin de colaborar con el levantamiento de registro social. En consecuencia, se realizan varios contratos al personal porque, en un principio, el convenio iba a concluir en octubre de 2018. Sin embargo, por necesidad del SENPLADES, el proyecto se extendió en el tiempo.

2. Se contrató al personal el 16 de abril de 2018 para que cumplan con su actividad hasta el 17 de octubre de 2018 (*primer contrato*). El personal tenía conocimiento de estas fechas al momento de suscribir el contrato.

3. El proyecto no terminó por lo que el SENPLADES otorgó más recursos. Luego, existió una adenda al mismo, por lo que el tiempo de finalización se amplió hasta diciembre del 2018 (*adenda*).

4. Posteriormente, existió un nuevo contrato y una nueva certificación presupuestaria de 8 de noviembre de 2018. Se hace un nuevo convenio y una nueva certificación presupuestaria para el 1 de enero de 2019 hasta el 31 de enero de 2019 (*segundo contrato*).

5. El desembolso del SENPLADES continuó, por lo que el último convenio comenzó el 1 de febrero de 2019 hasta el 30 de abril de 2019 (*tercer contrato*), pues existían certificaciones presupuestarias para la contratación del personal.

[32] Se consideran los argumentos e información presentados en la audiencia pública ante la Unidad Judicial y la audiencia celebrada ante el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, incluyendo escritos presentados.

6. El contrato se fundamentó en un asunto de cooperación de inversión, el cual tiene un inicio y un fin. No se ha desvinculado a la accionante sino que se le ha notificado que se ha terminado su contrato suscrito el 1 de febrero de 2019. El cual decía que concluía el 30 de abril de 2019.

7. El 29 de abril de 2019, Angélica Loor le indica al señor coordinador que se notifique la terminación del contrato a los involucrados en el proyecto de inversión con recursos del SENPLADES, que eran 49 personas.

8. No existe vulneración de derechos, porque en el momento en que firmó un contrato ella aceptó los términos. No se le desvinculó anticipadamente, simplemente se le notificó con la terminación de su contrato. Por lo que tampoco habría existido discriminación.

6.3. Hechos probados

79. Antes de puntualizar los hechos que han sido probados, es importante mencionar las reglas procesales de garantías jurisdiccionales. El caso concreto se centra en una acción de protección contra una entidad pública por lo que "el riesgo probatorio está inclinado en favor de quien acusa la vulneración".[33] En tal sentido "si existe una insuficiencia probatoria y una entidad pública no puede desvirtuar lo alegado, el juez debe asumir como ciertas las afirmaciones de la accionante".[34]

1. El 28 de marzo de 2018, se firmó el Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional para la Primera Transferencia de Recursos Económicos entre la SENPLADES y el MIES número 6007, para la ejecución de levantamiento de información para la actualización de datos del registro social a beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, pensiones asistenciales para adultos mayores a nivel nacional y familias derivadas del Plan Toda una Vida, en el ámbito de la ejecución del Convenio marco de cooperación interinstitucional, de 19 de marzo de 2018.[35]

2. El 17 de abril de 2018, la señora Elbia Tatiana Farias Zambrano suscribió un *primer* contrato de servicios ocasionales con el MIES, el cual tenía por objeto la prestación de servicios de asistente de acompañamiento familiar distrital en la ciudad de Chone,

[33] CCE, 112-20-JP y acumulado/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 44.
[34] *Id.* Cabe reiterar que "los hechos que no requieren probarse son los que han sido afirmados por una de las partes y admitidos por la contraria".
[35] Fs. 75, expediente Unidad Judicial. La vigencia del convenio era hasta el 31 de diciembre de 2018.

en calidad de servidor público 1. El contrato regía a partir del 16 de abril de 2018 al 31 de octubre de 2018.[36]

3. El 28 de septiembre de 2018, se firmó el Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional para la Segunda Transferencia de Recursos Económicos entre la SENPLADES y el MIES número 6023, para la ejecución de levantamiento de información del registro social, mediante los modelos de balcón de servicios y visita domiciliaria.[37] El convenio tenía como vigencia hasta el 31 de diciembre de 2018.

4. El 8 de noviembre de 2019, la señora Elbia Tatiana Farias Zambrano firmó una *adenda* al contrato referido en el punto 2, por el cual se modificó y amplió su fecha iniciando el 16 de abril de 2018 y culminando el 31 de diciembre de 2018.[38]

5. El 2 de enero de 2019, la señora Elbia Tatiana Farias Zambrano suscribió un *segundo* contrato de servicios ocasionales con el MIES, con los mismos términos que el anterior. El contrato regía a partir del 1 de enero de 2019 al 31 de enero de 2019.[39]

6. El 25 de enero de 2019, se firmó el Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional para el Tercer Traspaso de Recursos Económicos entre la SENPLADES y el MIES número 6000, para la ejecución de levantamiento de información del registro social, mediante los modelos de balcón de servicios y visita domiciliaria.[40] El convenio tenía como vigencia hasta el 15 de febrero de 2019.

7. El 1 de febrero de 2019, la señora Elbia Tatiana Farias Zambrano firmó un *tercer* contrato de servicios ocasionales con el MIES, con los mismos términos que el segundo. El contrato regía a partir del 1 de febrero de 2019 al 30 de abril de 2019.[41]

8. El 22 de febrero de 2019, se firmó el Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional para el Cuarto Traspaso de Recursos Económicos entre la SENPLADES y el MIES número 6002, para la ejecución de levantamiento de información del registro social, mediante los modelos de balcón de servicios y visita domiciliaria.[42] El convenio tenía como vigencia hasta el 30 de abril de 2019.

[36] Fs. 71, expediente Unidad Judicial.
[37] Fs. 84, expediente Unidad Judicial.
[38] Fs. 131-132, expediente Unidad Judicial.
[39] Fs. 66, expediente Unidad Judicial.
[40] Fs. 84, expediente Unidad Judicial.
[41] Fs. 133-136, expediente Unidad Judicial.
[42] Fs. 106, expediente Unidad Judicial.

9. El 25 de marzo de 2019, mediante memorando MIES-CZ-4-DDCH-2019-1037-M la señora Elbia Tatiana Farias Zambrano dio a conocer al MIES que se encontraba en período de gestación cursando las 31 semanas.[43] A dicho memorando, adjuntó un certificado médico en el que se informaba sobre su estado de embarazo.[44]

10. El 30 de abril de 2019, mediante memorando MIES-CZ-4-DDCH-2019-2638-M, el MIES comunicó a la señora Elbia Tatiana Farias Zambrano que su contrato terminaba ese día.

6.4. Análisis constitucional

80. A partir de los hechos considerados como probados, se deduce que existió una terminación de un contrato de servicios ocasionales por plazo de la señora Elbia Tatiana Farias Zambrano y su desvinculación se realizó mientras ella se encontraba embarazada y sin que haya gozado una licencia por maternidad. Ahora bien, pese a que ella plantea una vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación, no se desprende que exista una comparabilidad con otros sujetos que hayan estado en una situación similar, por lo que se descarta el análisis de este cargo. En cuanto a los derechos al trabajo, a la atención prioritaria, a la no discriminación por "estado de embarazo"[45] y a la estabilidad laboral, este Organismo encuentra que todos estos se fundamentan en un solo hecho: la desvinculación de la accionante pese a su estado de embarazo.

81. En consecuencia, este Organismo se plantea el siguiente problema jurídico:

6.4.1. Sobre el derecho a la protección especial de las mujeres embarazadas y en período de lactancia en el ejercicio del derecho al trabajo: ¿La desvinculación de la accionante por parte del MIES vulneró su derecho a la estabilidad laboral reforzada por cuanto ella se encontraba embarazada al momento de la terminación del contrato de servicios ocasionales?

82. Siguiendo la línea de la sentencia 2286-17-EP/23, este Organismo dilucidará si los hechos probados –desvinculación de la accionante de su puesto en el MIES durante su embarazo– vulneró su derecho a la estabilidad reforzada.

[43] Fs. 10, expediente Unidad Judicial.
[44] Fs. 5, expediente Unidad Judicial. El certificado fue emitido por el médico José Zambrano Naranjo.
[45] Fs. 14, expediente Unidad Judicial.

83. Respecto a la protección de la mujer embarazada y en período de lactancia, los artículos 43 y 332 de la CRE establecen lo siguiente:

> Art. 43.- El Estado garantizará a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia los derechos a: 1. No ser discriminadas por su embarazo en los ámbitos educativo, social y laboral. 2. La gratuidad de los servicios de salud materna. 3. La protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto. 4. Disponer de las facilidades necesarias para su recuperación después del embarazo y durante el periodo de lactancia.
>
> Art. 332.- El Estado garantizará el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia, y el derecho a licencia por paternidad. Se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos.

84. Siguiendo la misma línea, la Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha desarrollado los derechos de las mujeres embarazadas y la protección especial a la que tienen derecho.[46] En el caso 3-19-JP/20 la Corte reconoció que:

> […] los contratos ocasionales, los nombramientos provisionales y los cargos de libre remoción no deben cambiar de naturaleza jurídica, sino que tienen un régimen especial debido al derecho a la protección especial, a la no discriminación y al derecho cuidado que tienen las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

85. Y que, en virtud de la estabilidad laboral reforzada que tienen las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia:

> la Corte considera que independientemente del tipo de contrato o cargo no se contabilizará la protección especial en atención al cierre del año fiscal, sino que durará hasta el fin del periodo de lactancia.

86. En el caso *in examine*, la señora Elbia Tatiana Farias Zambrano suscribió un tercer contrato de servicios ocasionales con el MIES y esta entidad le informó que su contrato terminaba pese a que conocía que ella se encontraba embarazada. El MIES justificó la terminación de la relación laboral por el cumplimiento del plazo estipulado en el contrato. La señora Elbia Tatiana Farias Zambrano presentó una acción de protección la cual fue negada en primera y en segunda instancia porque se habría respetado la normativa vigente, principalmente los artículos de la LOSEP y su reglamento.

[46] CCE, Sentencia 2286-17-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 64.

87. Como se indicó en la sección de la acción extraordinaria de protección, en la sentencia 309-16-SEP-CC, la Corte Constitucional analizó la terminación laboral de una mujer que se encontraba embarazada y que había sido desvinculada de una institución con la cual mantenía un contrato de servicios ocasionales. Así, de conformidad con lo manifestado, el caso estudiado es análogo al anterior pues la accionante es una mujer embarazada que celebró un contrato de servicios ocasionales con el MIES. La entidad empleadora conocía su estado de gravidez de manera previa a su desvinculación, alegando que la terminación se debe a que se ha cumplido el plazo establecido en el contrato. Tomando en consideración lo anotado, resulta evidente que el caso es análogo a la jurisprudencia que ha protegido la estabilidad laboral reforzada de las mujeres embarazadas o en período de lactancia, como ha ocurrido en jurisprudencia previa.[47]

88. Entonces, se verifica que el MIES finalizó el contrato de servicios ocasionales excusando su accionar en el cumplimiento del plazo del contrato, lo cual "carece de sustento jurídico y además viola disposiciones expresas constitucionales".[48] De tal forma que el MIES transgredió el derecho de la accionante como mujer embarazada y vulneró, en consecuencia, su derecho a la estabilidad laboral reforzada.

89. En conclusión, el MIES terminó el contrato de servicios ocasionales mientras la accionante se encontraba embarazada por lo que vulneró su derecho a la estabilidad laboral reforzada a la que tenía derecho por su estado.

6.5. Reparación

90. La Corte Constitucional ha establecido la importancia de la reparación integral y cómo esta debe ser adecuada y acorde a las circunstancias del caso.[49]

91. En las sentencias 2286-17-EP/23 y 1234-16-EP/21, la Corte Constitucional ha explicado que la reparación integral correspondiente en casos de esta naturaleza es una compensación para el derecho al cuidado la cual "se calcula a partir del día de terminación de trabajo y se suma el tiempo que faltare hasta completar el periodo de lactancia".[50]

[47] Véase, Sentencia 2286-17-EP/23 de la Corte Constitucional del Ecuador.
[48] *Id.*
[49] Véase por ejemplo las sentencias 3169-17-EP/21 y 1349-18-EP/23.
[50] CCE, Sentencia 1234-16-EP/21, 19 de mayo de 2021, párr. 98.

92. En tal sentido, no corresponde reintegrar a la accionante en vista de que esta fue contratada en virtud de un contrato ocasional por lo que la Corte debe proceder a otorgar la reparación a la accionante conforme la compensación para el derecho al cuidado.

7. Decisión

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

1. *Aceptar* la acción extraordinaria de protección *2997-19-EP*.

2. *Declarar* la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la accionante Elbia Tatiana Farias Zambrano.

3. Como medidas de reparación se *dispone*:

3.1 *Dejar* sin efecto las sentencias emitidas el 17 de septiembre de 2019 por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí y el 21 de mayo de 2019 por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Chone, provincia de Manabí.

3.2 *Ordenar* que los sujetos procesales estén a lo resuelto en esta sentencia.

4. *Aceptar* la acción de protección presentada por la señora Elbia Tatiana Farias Zambrano.

5. *Declarar* la vulneración del derecho a la protección especial de las mujeres embarazadas y en período de lactancia en el ejercicio efectivo del derecho al trabajo por parte del MIES.

6. Como medidas de reparación se *dispone*:

i. *Pagar* los haberes dejados de percibir desde la terminación del contrato hasta la terminación del periodo de lactancia, estos haberes serán determinados de conformidad con el artículo 19 de la LOGJCC.

ii. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Portoviejo correspondiente deberá calcular el valor considerando la fecha de la terminación de la relación laboral –30 de abril de 2019– hasta el tiempo que se cumpla con el período de lactancia.

iii. El órgano jurisdiccional correspondiente deberá informar a este Organismo sobre el cumplimiento del pago de los haberes detallados en este apartado, en el término máximo de 60 días, contados desde la notificación de la sentencia.

iv. *Ordenar* al Ministerio de Inclusión Económica y Social la emisión de disculpas públicas a la agraviada a través de una publicación en el banner principal de su sitio web por el término de 60 días. El texto que debe contener dichas disculpas es el siguiente:

> "A nombre del Ministerio de Inclusión Económica y Social y en cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Constitucional (2997-19-EP/23) pido disculpas a la señora Elbia Tatiana Farias Zambrano por transgredir la protección especial de las mujeres embarazadas y en período de lactancia, al haber dado por terminado su contrato de servicios ocasionales, sin considerar su condición. Al respecto, el Ministerio de Inclusión Económica y Social se compromete a tomar las medidas pertinentes para que, hechos como el sucedido, no se repitan y recalca su compromiso de respetar los derechos de las mujeres embarazadas y en período de lactancia".

v. El Ministerio de Inclusión Económica y Social deberá presentar en el término de 30 días un informe de la publicación del banner en el que se advierta que la institución publicó las disculpas públicas.

7. *Disponer* la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

8. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 25 de octubre de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 2997-19-EP/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por el juez constitucional ponente y quienes se manifestaron a favor de la sentencia 2997-19-EP/23, me permito disentir con el voto de mayoría respecto del análisis y la decisión adoptada dentro de la presente acción extraordinaria de protección.

2. Con el fin de contextualizar el trámite procesal dado a la causa de origen, se expone lo siguiente. Elbia Tatiana Farias Zambrano presentó una acción de protección por la terminación por parte del MIES de su contrato de servicios ocasionales alegando la vulneración de los derechos al trabajo, a la atención prioritaria, a la no discriminación por su estado de embarazo y a la estabilidad laboral. La demanda fue negada en primera y segunda instancia.

3. En la acción extraordinaria de protección presentada por la actora, el voto mayoritario concluye que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, ya que se desconoció la protección reforzada para una mujer embarazada que fue desvinculada cuando la entidad empleadora conocía su estado de gravidez de manera previa a su separación.

4. En el control de mérito efectuado por la sentencia mayoritaria, se acepta la acción de protección y se dispone que no corresponde reintegrar a la accionante, en vista de que esta fue contratada en virtud de un contrato ocasional, por lo que la Corte Constitucional debe proceder a otorgar la reparación a la accionante conforme la compensación para el derecho al cuidado.

5. La indicada reparación consiste en que el MIES proceda a pagar los haberes dejados de percibir desde la terminación de la relación laboral (el 30 de abril de 2019) hasta el tiempo que se cumpla con el período de lactancia, así como a la emisión de disculpas públicas.

6. La suscrita jueza constitucional estima que la actora como perteneciente a un grupo de atención prioritaria merece la protección jurídica pertinente, no obstante no comparte con la reparación ordenada, esto es, la compensación por el derecho de cuidado, conforme al voto salvado que consigné a la sentencia 3-19-JP/20, referida en el voto de mayoría, por cuanto la regulación para el efecto debe constar expresamente en la normativa legal, no

correspondiendo a este Organismo establecer reconocimientos económicos al respecto.

7. Por lo tanto, reitero lo expresado en el indicado voto particular, que la vía más adecuada para este tipo de reclamos se encuentra prevista en la legislación laboral, en específico la figura del "despido ineficaz", que de conformidad al ámbito temporal resultaba aplicable para la protección jurídica de la accionante.

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 2997-19-EP fue presentado en Secretaría General el 10 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 18:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

299719EP-61aaa

Caso Nro. 2997-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito los días martes catorce y miércoles quince de noviembre de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 2-23-RC/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2023

CASO 2-23-RC

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

DICTAMEN 2-23-RC/23

Resumen: La Corte Constitucional emite dictamen de vía respecto de doce propuestas de modificación constitucional, que el peticionario sugiere que pueden ser tramitadas a través de enmienda.
Por un lado, la Corte concluye que la enmienda no es la vía apta para tramitar las siguientes propuestas: la eliminación del requisito de legitimación democrática para presentar proyectos de iniciativa popular normativa; la exigencia de cinco años de existencia de una organización política para postular candidatas y candidatos a cargos de elección popular; la eliminación de la competencia del Estado para garantizar la igualdad en la promoción electoral; la reducción del número de asambleístas, con base en criterios distintos a los de representación territorial y poblacional; el aumento del límite de edad para ser asambleísta; la ampliación de las causales para el enjuiciamiento político de los titulares de la presidencia y vicepresidencia de la República; el traslado de la competencia del presidente o presidenta de la República prevista en el artículo 155 de la Constitución a los gobiernos autónomos descentralizados; la autonomía de la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública a fin de que no pertenezcan a la Función Judicial; y, el cambio en la designación de las y los jueces de la Corte Constitucional a fin de que no sean nominados por las funciones del Estado.
Por otro lado, la Corte determina que la enmienda sí es apta para tramitar las siguientes propuestas: la regulación de la elección de directivas y candidaturas dentro de los movimientos políticos; el cambio en el alcance territorial de los movimientos políticos y la obligación de que las organizaciones políticas cuenten con un registro de afiliados en línea; y, la eliminación de las asignaciones del Estado para financiar a los partidos políticos.

Tabla de contenido

1. Antecedentes y procedimiento .....
2. Competencia .....
3. Legitimación activa .....
4. Propuesta de modificación constitucional .....
5. Objeto de pronunciamiento de la Corte .....
6. Primera propuesta. - *Eliminación del requisito de legitimidad democrática para la iniciativa popular normativa, incluyendo la reforma constitucional* .....
7. Segunda propuesta. - *Elección de directivas y candidaturas dentro de movimientos políticos* .....

8. Tercera propuesta. – *Alcance nacional de los movimientos políticos y registro de afiliados en línea de las organizaciones políticas* **.....**
9. Cuarta propuesta. – *Prohibición del financiamiento público de los partidos y movimientos políticos nacionales* **.....**
10. Quinta propuesta. – *Requisitos para la presentación de candidatas y candidatos a cargos de elección popular* **.....**
11. Sexta propuesta. – *Regulación de las campañas electorales* **.....**
12. Séptima propuesta. – *Reducción del número de asambleístas* **.....**
13. Octava propuesta. – *Requisitos para ejercer la presidencia y la vicepresidencia de la República y para ser asambleísta* **.....**
14. Novena propuesta. – *Requisitos para el enjuiciamiento político a quienes ejerzan la presidencia o la vicepresidencia de la República* **.....**
15. Décima propuesta. – *Funciones de los gobernadores, jefes y tenientes políticos*
16. Onceava propuesta. – *Autonomía de la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública* .....
17. Doceava propuesta. – *Designación de las y los jueces de la Corte Constitucional* **..**
.....
18. Decisión.....

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 14 junio de 2023, Gabriel Santiago Pereira Gómez ("**peticionario**"), por sus propios derechos, presentó ante la Corte Constitucional un proyecto de modificación constitucional, con el fin de que este Organismo determine si la enmienda es la vía apta para tramitar doce propuestas de modificación constitucional.

2. Mediante sorteo automático efectuado el 14 junio de 2023, el conocimiento de la causa le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

3. El 7 de julio de 2023, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento y dispuso que, en el término de cinco días, el peticionario complete su solicitud de conformidad con lo establecido en el artículo 100 de la LOGJCC, esto es, con las razones de derecho que justifican el procedimiento de modificación constitucional sugerido.[1] Este requerimiento fue atendido el 16 de julio de 2023.

[1] "Art. 100.- Remisión de proyecto normativo.- Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde, de acuerdo en los siguientes casos: […] *En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción*" (énfasis añadido).

2. Competencia

4. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 443 de la Constitución y en el artículo 99 número 1 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional presentada por el peticionario.

3. Legitimación activa

5. De acuerdo con los artículos 441 y 442 de la Constitución, un proyecto de modificación constitucional puede presentarse, entre otros, por "solicitud de la ciudadanía" con el respaldo del 8% del registro electoral para los casos de enmienda, 1% para los casos de reforma parcial y 12% para la convocatoria a una asamblea constituyente.

6. Por su parte, el artículo 100 número 2 de la LOGJCC dispone que, cuando la iniciativa proviene de la ciudadanía, la propuesta de modificación debe remitirse a esta Corte "antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional".

7. En el presente caso, la propuesta ha sido planteada por el ciudadano Gabriel Santiago Pereira Gómez por sus propios derechos y lo ha hecho antes de la recolección de firmas, por lo que la propuesta cumple los requisitos de legitimación establecidos en la Constitución y en la ley.

4. Propuesta de modificación constitucional

8. El peticionario solicita que la Corte Constitucional dictamine que el mecanismo de enmienda es el adecuado para tramitar doce propuestas de modificación constitucional que se consultarían a través de las siguientes preguntas:[2]

8.1. ¿Está usted de acuerdo que cualquier ciudadano o colectivo de ciudadanos tengan [sic] iniciativa popular normativa para la creación, reforma o derogatoria, de acuerdo con el Anexo Nro. 1?

8.2. ¿Está usted de acuerdo que las directivas y candidaturas en los partidos y movimientos políticos sean elegidos mediante procesos electorales o elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias donde participen todos los afiliadas, afiliados y simpatizantes, de acuerdo con el Anexo Nro. 2?

[2] Se transcriben textualmente las preguntas planteadas por el peticionario en su solicitud de modificación constitucional.

8.3. ¿Está usted de acuerdo, con la finalidad de fortalecer el sistema democrático, que existan partidos y movimientos políticos de carácter nacional con un registro de afiliados en línea, según el anexo Nro. 3?

8.4. ¿Está usted de acuerdo, con la finalidad de fortalecer el sistema democrático, [que] se prohíba el financiamiento público y estatal de los partidos y movimientos políticos nacionales según el Anexo Nro. 4?

8.5. ¿Está usted de acuerdo, con la finalidad de fortalecer el sistema democrático, que todos los directivos y candidatos de los partidos y movimientos políticos nacionales en los cargos de elección popular sean afiliados, militantes o simpatizantes como mínimo de 5 años antes de las elecciones que pretendan participar según el anexo Nro. 5?

8.6. ¿Está usted de acuerdo, con la finalidad de fortalecer el sistema democrático, que la campaña electoral se base en debates semanales y difusión de programas de gobierno en medios públicos, privados, comunitarios y digitales y se prohíba todo tipo de acción que induzca a la compra de voto[s], según el Anexo Nro. 6?

8.7. ¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas de 136 a 42, según el Anexo Nro. 7?[3]

8.8. ¿Está usted de acuerdo que se exija como requisito para ser Presidente y Vicepresidente de la Republica [sic] tener 30 años de edad y para ser asambleísta tener 25 años y contar con un título de cuarto nivel, así como aprobar un curso de administración o gestión pública según el Anexo Nro. 8?

8.9. ¿Está usted de acuerdo [con que] se amplíen los requisitos para el enjuiciamiento político del Presidente y Vicepresidente de la República por parte de la Asamblea Nacional, y se prohíba la disolución de la Asamblea Nacional una vez iniciado el trámite de juicio, según el Anexo Nro. 9?

8.10. ¿Está usted de acuerdo que las funciones de los Gobernadores, Jefe Políticos [sic] y Tenientes Políticos sean asumidas por los Prefectos Provinciales, Alcaldes Cantonales y Juntas Parroquiales Rurales, según el Anexo Nro. 10?

8.11. ¿Está usted de acuerdo que la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública dejen de ser órganos autónomos de la Función Judicial, según el Anexo Nro. 11?

8.12. ¿Está usted de acuerdo que los jueces de la Corte Constitucional sean elegidos mediante un concurso público y abierto de méritos y oposición y se requiera formación de cuarto nivel en Derecho Constitucional, según el Anexo Nro. 12?

5. Objeto de pronunciamiento de la Corte

9. Conforme el artículo 443 de la Constitución, en el presente dictamen le corresponde a la Corte determinar la vía correspondiente para tramitar las propuestas de

[3] En el escrito de 16 de julio de 2023, el peticionario corrigió el número de asambleístas de 42 a 64.

modificación constitucional. En este análisis, conforme la jurisprudencia de la Corte,[4] no le corresponde a este Organismo evaluar la conveniencia o no de las propuestas.

10. El peticionario ha planteado doce propuestas de modificación constitucional y sugiere que estas pueden ser tramitadas por el mecanismo de enmienda constitucional, previsto en el artículo 441 de la Constitución. En consecuencia, el pronunciamiento de la Corte debe dirigirse a verificar si dichas propuestas infringen alguno de los cuatro límites materiales para enmendar la Constitución: (i) que no se altere la estructura fundamental de la Constitución; (ii) que no se alteren el carácter o los elementos constitutivos del Estado; (iii) que no se establezcan restricciones a los derechos y garantías; y, (iv) que no se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.

11. Para determinar si una propuesta respeta el primer límite de la enmienda, la Corte debe verificar si esta supone un cambio significativo al texto constitucional.[5] La Corte ha establecido que este límite de la enmienda se respeta, por ejemplo, cuando la propuesta no altera la finalidad y las competencias definitorias de las entidades reguladas por la Constitución, así como cuando esta plantea "un desarrollo normativo instrumental respecto de instituciones ya creadas."[6] En este análisis debe atenderse también a la 'dimensión material de la estructura fundamental de la Constitución', que está compuesta por principios que reflejan una identidad colectiva y que son una expresión de los procesos históricos y socioeconómicos de un país y prescriben orientaciones en la construcción de un modelo de sociedad.[7]

12. En cuanto al segundo límite del procedimiento de enmienda, el carácter y los elementos constitutivos del Estado están principalmente regulados en las disposiciones del Título I de la Constitución. Por tanto, si la Corte determina que la propuesta de modificación constitucional altera el contenido de dichas disposiciones, entonces esta no respetará este límite de la enmienda. Sin perjuicio de lo anterior, este Organismo también ha señalado que los elementos que componen el Estado, además de estar concebidos de manera descriptiva en los artículos 1 al 9 de la Constitución, deben ser comprendidos desde el objetivo y fin que persigue el Estado, esto es, la materialización de los principios del pacto de convivencia plasmado en la

[4] CCE, dictamen 6-22-RC/22, 27 de octubre de 2022, párr. 20.
[5] CCE, dictamen 1-19-RC/19, 2 de abril de 2019, párr. 9.
[6] CCE, dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 51.
[7] CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 21.

Constitución y los principios que permiten alcanzar el objetivo trazado por el constituyente originario".[8]

13. Respecto del tercer límite de la enmienda —esto es, que no se restrinjan derechos o garantías constitucionales—, la jurisprudencia de la Corte ha reconocido que los derechos constitucionales no son absolutos y pueden ser regulados por varias vías. Por ejemplo, el legislador puede regular y, como consecuencia de dicha regulación, limitar los derechos en ejercicio de su libertad de configuración del ordenamiento jurídico. Los derechos también pueden ser ampliados a través de la jurisprudencia y las políticas públicas.[9]

14. Es necesario resaltar que el alcance de este tercer límite del procedimiento de enmienda ha sido especialmente desarrollado por la reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional. En pronunciamientos anteriores, se consideró que cualquier afectación de derechos constitucionales infringía este límite material. La jurisprudencia actual ha reconocido que no cualquier afectación de un derecho constitucional constituye una restricción que deba ser tramitada a través de una Asamblea Constituyente,[10] pues, como se indicó, existen varias autoridades con competencia para regular —y, de ser el caso, limitar— derechos constitucionales.

15. Para que exista una restricción de derechos, la limitación del derecho o garantía constitucional debe ser injustificada. En este análisis, la Corte debe considerar si el derecho o garantía constitucional está dado por una regla o un principio. Si se limita una regla —cuya validez no ha sido cuestionada a través de principios— la Corte ha establecido que existirá una limitación injustificada, esto es, una restricción. Si se trata de un principio, su limitación será injustificada (y, por tanto, será una restricción) si esta es desproporcionada.[11] La jurisprudencia de la Corte ha identificado de forma ejemplificativa los siguientes escenarios en los que la limitación de un derecho no resulta razonable: (i) cuando genera un tratamiento diferenciado que es discriminatorio; y, (ii) cuando anula de manera permanente el ejercicio de un derecho.[12]

---

[8] *Ibíd.,* párr. 24. En el mismo sentido, en el dictamen 4-18-RC/19 de 9 de julio de 2019 (párr. 25), la Corte sostuvo que el análisis del segundo límite material del procedimiento de enmienda "implica una amplia dimensión espacial, institucional, jurídica, política y social de la organización estatal".
[9] CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 84.
[10] Con base en este razonamiento, en el dictamen 4-22-RC/22 se estableció que la propuesta de permitir la extradición de ecuatorianos y ecuatorianas que cometan delitos relacionados con el crimen organizado transnacional podía ser tramitada a través de la vía de enmienda. Esto debido a que la propuesta, si bien creaba una excepción a una garantía del debido proceso, no restringía este derecho constitucional.
[11] CCE, dictamen 4-19-RC/19, 21 de agosto de 2019, párr. 15.
[12] CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 87.

16. En cuanto al cuarto límite, es claro que, si una propuesta de modificación constitucional altera el procedimiento de reforma de la Constitución, la enmienda no sería la vía apta para tramitarla.

17. En este caso, la Corte analizará las doce propuestas de modificación constitucional planteadas por el peticionario con base en los límites descritos previamente. Por economía procesal[13] y dado que las preguntas (sección 8 *ut supra*) plantean varias modificaciones constitucionales, en caso de que la Corte encuentre que alguna parte de las modificaciones propuestas afecta un límite material de la enmienda, prescindirá del análisis de los límites restantes y concluirá que la vía planteada por el peticionario, esto es, la enmienda, no es apta para tramitar la pregunta. Lo anterior se fundamenta en que las propuestas constituyen un todo y no pueden ser escindidas. En consecuencia, si una parte de ellas es contraria a los límites de la enmienda, no corresponde analizar los aspectos restantes de la propuesta.

18. Además, la Corte observa que, salvo la primera propuesta, las preguntas no se refieren al procedimiento de reforma de la Constitución. Por tanto, la Corte analizará este límite de la enmienda respecto de la primera propuesta y prescindirá de su examen respecto de las demás.

6. Primera propuesta.- *Eliminación del requisito de legitimidad democrática para la iniciativa popular normativa, incluyendo la reforma constitucional*

6.1. Contenido de la propuesta

19. La primera propuesta tiene como objetivo eliminar el requisito de un porcentaje de firmas previsto para promover iniciativas populares normativas, de tal forma que cualquier ciudadano, de forma individual o colectiva, pueda activar este mecanismo de democracia directa. Para ello, el peticionario propone modificar los artículos 103 y 134 de la Constitución, en el siguiente sentido:[14]

Tabla 1:

Texto actual	Texto propuesto
Art. 103.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas	Art. 103.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la

[13] LOGJCC. Artículo 4 numeral 11.
[14] El anexo de esta propuesta y de las preguntas 2, 3, 4, 5 y 6 incluye además una disposición transitoria que indica: "Con la finalidad de adecuar el nuevo marco constitucional en el plazo de seis meses la Asamblea Nacional reformará y codificará la LEY ORGANICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLITICAS DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR CODIGO DE LA DEMOCRACIA."

ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. *Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.* Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente. *Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.* En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.	Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa *por cualquier ciudadano o colectivo de ciudadanos.* Quienes propongan la iniciativa popular participarán, por sí mismo o mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto, pero no vetarlo totalmente. *Para la presentación de propuestas de reforma constitucional no se requerirá firmas de respaldo, si no únicamente de los proponentes* [sic]. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.
Art. 134.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde: 1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional. 2. A la Presidenta o Presidente de la República. 3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia. 4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les	Art. 134.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde: 1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional. 2. A la Presidenta o Presidente de la República. 3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia. 4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones.

corresponda de acuerdo con sus atribuciones. 5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales *que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.* 6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados.	5. A las ciudadanas y los ciudadanos o colectivos de ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales. 6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados.

6.2. Fundamentos del peticionario

20. El peticionario sostiene que la primera propuesta no infringe los límites de la enmienda por las siguientes razones:

20.1. La propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter y los elementos constitutivos del Estado porque "mantiene los poderes o funciones del Estado" y no crea nuevas instituciones.

20.2. La propuesta no restringe derechos ni garantías constitucionales, pues favorece el ejercicio de los derechos de participación de las y los ciudadanos y colectivos al permitirles presentar proyectos normativos sin requisitos de firmas de respaldo.

6.3. Análisis de la vía de la primera propuesta

6.3.1. ¿La propuesta modifica el procedimiento de reforma de la Constitución?

21. La propuesta pretende modificar el artículo 103 de la Constitución a fin de que no se requieran firmas de respaldo para la presentación de proyectos de reforma constitucional.

22. Esta propuesta altera el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 442 de la Constitución, que exige un respaldo de "al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral" para que la ciudadanía pueda promover proyectos de reforma constitucional.

23. Al modificar el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 442 de la Constitución, la primera propuesta no supera el cuarto límite material del procedimiento de enmienda.

6.4. Conclusión

24. En vista de que la primera propuesta modifica el procedimiento de reforma de la Constitución, la Corte concluye que la enmienda no es la vía apta para tramitarla.

7. Segunda propuesta.- *Elección de directivas y candidaturas dentro de movimientos políticos*

7.1. Contenido de la propuesta

25. La segunda propuesta tiene como objetivo modificar la forma de elección de las directivas y candidaturas dentro de los partidos y movimientos políticos. Para ello, el peticionario plantea la siguiente modificación del artículo 108 de la Constitución:

Tabla 2:

Texto actual	Texto propuesto
Art. 108.- Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias. Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias.	Art. 108.- Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias. Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales o elecciones primarias, *abiertas, simultáneas y obligatorias donde participarán todos los afiliados, adherentes y simpatizantes.*

7.2. Fundamentos del peticionario

26. El peticionario pretende que la segunda propuesta de modificación constitucional se tramite a través de la vía de enmienda por las siguientes razones:

26.1. La propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter y los elementos constitutivos del Estado porque mantiene las funciones del Estado ya existentes y no crea nuevas instituciones.

26.2. La propuesta no restringe derechos y garantías constitucionales porque amplía el derecho de participación política de las y los ciudadanos para elegir a las y los candidatos dentro de sus partidos o movimientos políticos.

7.3. Análisis de la vía de la segunda propuesta

7.3.1. ¿La propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución?

27. La segunda propuesta regula las características que deberían tener los procesos electorales internos o elecciones primarias a los que se refiere el texto actual del artículo 108 de la Constitución. En ese sentido, el peticionario plantea que dichos procedimientos deben ser "abiertos", "simultáneos", "obligatorios" y deben contar con la participación de todos los afiliados, adherentes y simpatizantes de los partidos o movimientos políticos.

28. Al regular las características de esos procedimientos sin modificar su finalidad prevista en la Constitución —esto es, que las directivas y las candidaturas de los partidos y movimientos políticos sean producto de un proceso eleccionario— y sin afectar la dimensión material de la Constitución, la Corte concluye que la segunda propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución.

7.3.2. ¿La propuesta altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos?

29. En cuanto al carácter y a los elementos constitutivos del Estado, la Corte observa que la segunda propuesta únicamente regula ciertas características de las elecciones al interior de los partidos y movimientos políticos y mantiene el carácter democrático de dichos procedimientos y el régimen representativo a través de las organizaciones políticas. En consecuencia, la segunda propuesta tampoco altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos.

7.3.3. ¿La propuesta establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales?

30. La segunda propuesta tampoco establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales relacionadas con los procedimientos de elección de directivas y

candidaturas de los partidos y movimientos políticos que están previstos en el artículo 108 de la Constitución. Esto debido a que la propuesta mantiene el carácter democrático y participativo de estos procedimientos eleccionarios. En consecuencia, la segunda propuesta también respeta el tercer límite de la enmienda.

7.4. Conclusión

31. En vista de que la segunda propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter y los elementos constitutivos del Estado y tampoco establece una restricción de derechos o garantías constitucionales, la Corte Constitucional determina que puede ser tramitada a través de la vía de enmienda.

8. Tercera propuesta.- *Alcance nacional de los movimientos políticos y registro de afiliados en línea de las organizaciones políticas*

8.1. Contenido de la propuesta

32. La tercera propuesta busca que los partidos y movimientos políticos sean de carácter nacional y cuenten con un registro de afiliados en línea, para lo cual se pretende la siguiente modificación del artículo 109 de la Constitución:

Tabla 3:

Texto actual	Texto propuesto
Art. 109.- Los partidos políticos serán de carácter nacional, se regirán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno y mantendrán el registro de sus afiliados. Los movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior. La ley establecerá los requisitos y condiciones de organización, permanencia y accionar democrático de los movimientos políticos, así como los incentivos para que conformen alianzas. Los partidos políticos deberán presentar su declaración de principios ideológicos, programa de gobierno que establezca las acciones básicas que se proponen realizar, estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos, nómina de la directiva. Los partidos deberán contar con una organización nacional, que comprenderá al menos al cincuenta por ciento de las provincias del país, dos de las cuales	Art. 109.- Los partidos *y movimientos* políticos serán de carácter nacional, se regirán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno y mantendrán el registro de sus afiliados *en línea y verificable por la ciudadanía.* La ley establecerá los requisitos y condiciones de organización, permanencia y accionar democrático de los partidos y movimientos políticos, así como los incentivos para que conformen alianzas. Los partidos *y movimientos políticos* deberán presentar su declaración de principios ideológicos, programa de gobierno que establezca las acciones básicas que se proponen realizar, estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos, nómina de la directiva. Los partidos deberán contar con una organización nacional, que comprenderá al menos al cincuenta por ciento de las provincias del país, dos de las cuales deberán corresponder a las tres de mayor población.

deberán corresponder a las tres de mayor población. El registro de afiliados no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral. Los movimientos políticos deberán presentar una declaración de principios, programa de gobierno, símbolos, siglas, emblemas, distintivos y registro de adherentes o simpatizantes, en número no inferior al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.	El registro de afiliados no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.

8.2. Fundamentos del peticionario

33. El peticionario pretende que la tercera propuesta de modificación constitucional se tramite a través de la vía de enmienda por las siguientes razones:

33.1. La propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter y los elementos constitutivos del Estado porque mantiene las funciones del Estado ya existentes y no crea nuevas instituciones.

33.2. La propuesta no restringe derechos ni garantías constitucionales porque favorece el ejercicio de los derechos de participación al fortalecer el sistema de partidos y movimientos políticos, "eliminando la posibilidad de la existencia de partidos 'de alquiler' sin ideología política".

8.3. Análisis de la vía de la tercera propuesta

8.3.1. ¿La propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución?

34. La tercera propuesta consiste en una modificación en el sistema de organizaciones políticas previstas en la Constitución, pues pretende (i) eliminar la distinción en el alcance territorial de partidos y movimientos políticos y (ii) obligar a las organizaciones políticas a mantener un registro de sus afiliados en línea.

35. Si bien la propuesta elimina la principal diferencia entre partidos y movimientos políticos —y, por tanto, excluye la posibilidad de que los movimientos políticos puedan pertenecer a cualquier nivel de gobierno—, esta mantiene la representación a través de las organizaciones políticas. Así, la propuesta no afecta el carácter de las organizaciones políticas como "expresiones de la pluralidad política del pueblo" que

se sustentan en una ideología compartida conforme el artículo 108 de la Constitución y que permiten el ejercicio de los derechos de participación.[15] Además, la obligación de mantener un registro de afiliados en línea pretende fomentar la fiscalización de la ciudadanía a las organizaciones políticas.

36. Adicionalmente, es necesario precisar que el cambio en el alcance territorial de los movimientos políticos —es decir, la propuesta de que sean de carácter nacional— no excluye la posibilidad de que puedan presentar candidaturas de personas pertenecientes a las circunscripciones del exterior.[16]

37. Al mantener el sistema democrático representativo que está previsto en la Constitución, el cambio en el alcance territorial de las organizaciones políticas no afecta los principios fundamentales —democracia y representación a través de partidos y movimientos políticos— que rigen a las organizaciones políticas de acuerdo con el texto constitucional.

38. En vista de que la propuesta no afecta los principios que rigen a las organizaciones políticas dentro del Estado democrático, la eliminación de la distinción prevista en el artículo 109 de la Constitución no es un cambio sustancial que altere la estructura fundamental de la Constitución. En consecuencia, la propuesta supera el primer límite de la enmienda.

8.3.2. ¿La propuesta altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos?

39. La tercera propuesta guarda relación con el carácter democrático del Estado y con el régimen de participación previsto en la Constitución.

40. Al mantener a los partidos y a los movimientos políticos como organizaciones que permiten la participación política, la Corte considera que la propuesta no altera el carácter democrático y representativo del Estado ni la participación ciudadana dentro de dichas organizaciones. Además, la propuesta de que estas organizaciones tengan la obligación de contar con un registro virtual de sus miembros busca controlar el cumplimiento de los requisitos previstos constitucionalmente para su existencia, así como facilitar la fiscalización por parte de la ciudadanía.

---

[15] Constitución. Artículo 61 numeral 8.

[16] El artículo 118 de la Constitución prescribe, por ejemplo, que "3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de *la circunscripción del exterior*" (énfasis añadido).

41. Por lo expuesto, en vista de que la tercera propuesta no altera el carácter democrático del Estado ni el régimen de participación ciudadana previsto en la Constitución, la Corte concluye que respeta el segundo límite de la enmienda.

8.3.3. ¿La propuesta establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales?

42. En cuanto al tercer límite de la enmienda, la Corte verifica que la propuesta está relacionada con los derechos de participación reconocidos en el artículo 61 de la Constitución.

43. La modificación del alcance territorial de los movimientos políticos y la obligación de las organizaciones de contar con un registro virtual de sus miembros no afectan la posibilidad de conformar partidos y movimientos políticos ni el derecho de las personas de ser elegidas con el auspicio de una organización política. Estas modificaciones constitucionales tampoco afectan el derecho de las personas de participar en las decisiones adoptadas en dichas organizaciones ni la posibilidad de afiliarse o desafiliarse libremente de ellas.[17]

44. En línea con lo anterior, la propuesta tampoco impone requisitos a los movimientos políticos que impedirían su funcionamiento ni su participación en procedimientos de elección popular. Al eliminar la distinción territorial prevista en el artículo 109 de la Constitución, la propuesta no altera los requisitos de conformación de partidos y movimientos políticos que son similares para ambos tipos de organización[18] y que, en el caso de los movimientos políticos, son de configuración legislativa.[19]

45. Al no establecer restricciones a los derechos de participación ni a las garantías constitucionales, la Corte concluye que la propuesta respeta el tercer límite de la enmienda.

---

[17] "Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. […] 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten."

[18] El artículo 108 de la Constitución exige que la organización, estructura y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos sean democráticos y garanticen la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre hombres y mujeres. El artículo 109 exige que ambos tipos de organización presenten una declaración de principios, un programa de gobierno, símbolos, siglas, emblemas y distintivos. También en ambos casos se debe contar con un registro de sus miembros, que no puede ser inferior al 1.5% del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.

[19] "Art. 109.- Los partidos políticos serán de carácter nacional, se regirán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno y mantendrán el registro de sus afiliados. Los movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior. *La ley establecerá los requisitos y condiciones de organización, permanencia y accionar democrático de los movimientos políticos*, así como los incentivos para que conformen alianzas. […]" (énfasis añadido).

8.4. Conclusión

46. En vista de que la tercera propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter o los elementos constitutivos del Estado y tampoco establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales, la Corte determina que la enmienda es apta para tramitarla.

9. Cuarta propuesta.- *Prohibición del financiamiento público de los partidos y movimientos políticos nacionales*

9.1. Contenido de la propuesta

47. La cuarta propuesta tiene como objetivo que se prohíba el financiamiento público de los partidos y movimientos políticos nacionales, para lo cual plantea la siguiente modificación del artículo 110 de la Constitución:

Tabla 4:

Texto actual	Texto propuesto
Art. 110.- Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, y en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, los partidos políticos recibirán asignaciones del Estado sujetas a control. El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos.	Art. 110.- Los partidos y movimientos políticos se financiarán *únicamente* con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, cuyos fondos serán auditados por el Consejo Nacional Electoral. *Se prohíbe de manera expresa que recibirán asignaciones del Estado*[sic].

9.2. Fundamentos del peticionario

48. El peticionario pretende que la cuarta propuesta de modificación constitucional se tramite a través de la vía de enmienda por las siguientes razones:

48.1. La propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución porque mantiene las funciones del Estado y no crea nuevas instituciones, así como tampoco altera el carácter o los elementos constitutivos del Estado, sino que "genera un ahorro de recursos del Estado".

48.2. La propuesta no restringe derechos ni garantías constitucionales porque "amplía el derecho de participación de los candidatos en igualdad de condiciones", evitando "campañas millonarias".

9.3. Análisis de la vía de la cuarta propuesta

9.3.1. ¿La propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución?

49. De acuerdo con el primer inciso del artículo 110 de la Constitución, los partidos y movimientos políticos se financian principalmente con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes. Siempre que cumplan los requisitos establecidos en la ley, tienen derecho a recibir asignaciones del Estado sujetas a control.[20] El peticionario pretende eliminar esta posibilidad, de manera que las organizaciones políticas solo puedan ser financiadas con los aportes de sus afiliados, afiliadas y simpatizantes.

50. Si bien el financiamiento público de los partidos políticos podría ser concebido como una forma de fortalecer la democracia y apoyar a las organizaciones políticas, su eliminación no afecta los principios básicos de la Constitución (democracia y representación a través de partidos y movimientos políticos) porque la propuesta no suprime las organizaciones políticas previstas en el texto constitucional y estas podrían seguir operando con financiamiento privado que, conforme el artículo 110 de la Constitución, es la principal fuente de financiamiento de dichas organizaciones.

51. Además, con la aprobación de la propuesta, las organizaciones políticas seguirían participando en igualdad de condiciones durante la campaña electoral, en los términos del artículo 115 de la Constitución que no se pretende modificar.[21]

52. Al no eliminar a las organizaciones políticas sino únicamente una forma en que podrían ser financiadas, la Corte considera que la propuesta no acarrea, en lo institucional y en lo material, un cambio trascendente que altere la estructura fundamental de la Constitución. Por tanto, la propuesta supera el primer límite del procedimiento de enmienda.

---

[20] Conforme el artículo 355 del Código de la Democracia, las asignaciones del Estado se realizan con cargo al Fondo Partidario Permanente y deben ser "utilizad[as] exclusivamente para propiciar actividades de formación, publicaciones, capacitación e investigación, así como para [el] funcionamiento institucional [de los partidos políticos]".

[21] "Art. 115.- El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. […]".

9.3.2. ¿La propuesta altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos?

53. La propuesta mantiene a las organizaciones políticas previstas en la Constitución como organismos no estatales que permiten expresar el pensamiento político de las y los ciudadanos.[22] Al eliminar una forma de financiamiento de estas organizaciones (financiamiento público) sin modificar el carácter democrático y representativo del Estado expresado a través de los partidos y movimientos políticos (que, como se dijo, seguirían funcionando con financiamiento privado), la Corte concluye que la propuesta supera el segundo límite material de la enmienda.

9.3.3. ¿La propuesta establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales?

54. En el dictamen 10-19-RC/20, la Corte Constitucional conoció una propuesta de modificación constitucional que buscaba enmendar el artículo 110 de la Constitución a fin de que se elimine la frase "[…] y en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, los partidos políticos recibirán asignaciones del Estado sujetas a control".

55. La Corte consideró que esta propuesta desconocía las diferencias culturales, económicas, sociales e ideológicas entre las organizaciones políticas que, al representar a diversos sectores de la sociedad, no están en igualdad de condiciones. La Corte concluyó que la propuesta podía restringir el derecho a la igualdad, por cuanto podía llevar a que las organizaciones que no están en las mismas condiciones sean tratadas como si lo estuvieran. Al considerar que la propuesta implicaba una restricción de derechos constitucionales, la Corte determinó que esta no podía ser tramitada a través de enmienda.[23]

56. La presente propuesta es análoga a aquella conocida en el dictamen 10-19-RC/20, pues también pretende eliminar la posibilidad de que los partidos políticos reciban asignaciones del Estado. En aplicación del dictamen 10-19-RC/20, la Corte debería concluir que esta propuesta no supera el tercer límite del procedimiento de enmienda.

---

[22] Constitución. "Art. 108.- Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias. Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias."

[23] CCE, dictamen 10-19-RC/20, 22 de enero de 2020, párrs. 41-47.

Sin embargo, este Organismo considera que existen razones para alejarse del criterio de dicho dictamen, conforme el artículo 2 numeral 3 de la LOGJCC.[24]

57. La Corte reconoce que existen ciertas diferencias de carácter económico —y no de carácter cultural, social e ideológico como se afirmó en el dictamen 10-19-RC/20— entre los partidos políticos y que podrían acentuarse al eliminar el financiamiento público de estas organizaciones.[25] Sin embargo, aquello no es suficiente para considerar que se restringe el derecho a la igualdad, pues, como se indicó, la Corte ha llegado al convencimiento de que no cualquier afectación de un derecho constitucional —en este caso, del derecho a la igualdad de las organizaciones que tendrían menores recursos— es una restricción de tal derecho.

58. Al tratarse de un beneficio al que puede acceder cualquier partido político que cumpla los requisitos legales (independientemente de sus recursos económicos), las asignaciones del Estado no son acciones afirmativas a favor de aquellas organizaciones políticas que se encontrarían en desventaja económica[26] y, por tanto, no pueden ser consideradas una garantía del derecho a la igualdad como se estableció en el dictamen 10-19-RC/20. Dicho de otro modo, dado que cualquier partido político que cumpla los requisitos legales puede recibir financiamiento público, este tipo de financiamiento no es una medida que por sí misma permita que las organizaciones políticas que posean menos recursos económicos estén en igualdad de condiciones con aquellas que tienen más recursos.

59. Además, como se señaló previamente, la propuesta no impide el funcionamiento de las organizaciones políticas —con financiamiento privado— ni su capacidad de gestionar la obtención y manejo de sus recursos, así como tampoco limita la participación en igualdad de condiciones durante la campaña electoral en los términos del artículo 115 de la Constitución. En consecuencia, tampoco se observa que la propuesta de eliminar las asignaciones del Estado restrinja los derechos de participación de las organizaciones políticas.

---

[24] "Art. 2.- Principios de la justicia constitucional. - Además de los principios establecidos en la Constitución, se tendrán en cuenta los siguientes principios generales para resolver las causas que se sometan a su conocimiento: […] 3. Obligatoriedad del precedente constitucional. - Los parámetros interpretativos de la Constitución fijados por la Corte Constitucional en los casos sometidos a su conocimiento tienen fuerza vinculante. *La Corte podrá alejarse de sus precedentes de forma explícita y argumentada* garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia" (énfasis añadido).

[25] Aquellas organizaciones cuyos afiliados, militares o simpatizantes cuenten con mayor capital económico tendrían más recursos para invertir en el funcionamiento del partido, así como en programas de capacitación o formación, por ejemplo.

[26] Las acciones afirmativas son medidas que buscan promover el ejercicio igualitario de derechos, erradicando o eliminando situaciones discriminatorias.

60. En definitiva, si bien la propuesta podría acentuar ciertas diferencias entre las organizaciones políticas en función de sus recursos económicos, la eliminación de las asignaciones del Estado no restringe el derecho a la igualdad y no discriminación y, en consecuencia, supera el tercer límite del procedimiento de enmienda.

9.4. Conclusión

61. En vista de que la cuarta propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitucional ni el carácter y los elementos constitutivos del Estado y tampoco establece una restricción de derechos o garantías constitucionales, la Corte Constitucional determina que puede ser tramitada a través de la vía de enmienda.

10. Quinta propuesta.- *Requisitos para la presentación de candidatas y candidatos a cargos de elección popular*

10.1. Contenido de la propuesta

62. La quinta propuesta pretende modificar el artículo 112 de la Constitución, en cuanto a los requisitos que deben verificar las organizaciones políticas para presentar candidatos y candidatas a cargos de elección popular. Para ello, el peticionario plantea lo siguiente:

Tabla 5:

Texto actual	Texto propuesto
Art. 112.- Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular. Los movimientos políticos requerirán el respaldo de personas inscritas en el registro electoral de la correspondiente jurisdicción en un número no inferior al uno punto cinco por ciento. Al solicitar la inscripción quienes postulen su candidatura presentarán su programa de gobierno o sus propuestas. Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas no podrán postular candidatas o candidatos a las elecciones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.	Art. 112.- Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas *presentaran* [sic] *únicamente a personas afiliadas, militantes o simpatizantes como mínimo cinco años anteriores de la elección, como candidatas de elección popular*. Al solicitar la inscripción quienes postulen su candidatura presentarán su programa de gobierno o sus propuestas. *Una vez elegidos no podrán desafiliarse del partido o movimiento que lo auspicio* [sic], *de ser así, perderá su dignidad de manera inmediata.* Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas no podrán postular candidatas o candidatos a las elecciones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

10.2. Fundamentos del peticionario

63. El peticionario pretende que la quinta propuesta de modificación constitucional se tramite a través de la vía de enmienda por las siguientes razones:

63.1. Reitera que la quinta propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter y los elementos constitutivos del Estado porque mantiene las funciones del Estado reguladas en la Constitución y no crea nuevas instituciones.

63.2. La propuesta no restringe los derechos de participación porque tiene por objetivo fomentar la militancia dentro de las organizaciones políticas, evitando que existan candidatas y candidatos sin ideología política.

10.3. Análisis de la vía de la quinta propuesta

10.3.1. ¿La propuesta establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales?

64. La propuesta plantea varias modificaciones en cuanto a los requisitos para que las personas puedan ser candidatas a cargos de elección popular con el auspicio de una organización política. Una de ellas es exigir que los militantes, afiliados y simpatizantes de las organizaciones políticas cumplan el requisito de pertenecer mínimo cinco años a la organización para ser candidatos o candidatas a cargos de elección popular.

65. La Corte identifica que esta propuesta no solo incluye un requisito dirigido a los afiliados, simpatizantes y militantes de las organizaciones políticas (pertenencia de cinco años a la organización), sino que también implicaría que las organizaciones políticas que tuvieran menos de cinco años no puedan presentar candidatas y candidatos a cargos de elección popular. En otras palabras, de aprobarse la propuesta, las organizaciones políticas que tuvieran menos de cinco años, a pesar de ya haber sido reconocidas, no podrían ejercer el derecho contenido en el artículo 112 de la Constitución,[27] puesto que ninguno de sus afiliados, simpatizantes o militantes cumpliría el requisito de pertenencia de cinco años.

66. El peticionario argumenta que la imposición de un requisito de pertenencia a las organizaciones políticas busca asegurar que las y los candidatos a cargos de elección

[27] "Art. 112.- Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular. […]"

popular respondan a los valores de la organización y que, por tanto, esta medida no restringiría el derecho a ser elegidos. Sin embargo, la Corte no encuentra argumentación alguna que permita justificar por qué correspondería anular el derecho de las organizaciones políticas a presentar candidatos a cargos de elección popular cuando estas tienen menos de cinco años de existencia. Esto debido a que la medida dirigida a las organizaciones políticas no guarda relación con el fin identificado por el peticionario (asegurar el respeto a los valores de la respectiva organización por parte de los afiliados, militantes y simpatizantes).

67. Al anular el derecho de las organizaciones políticas que tengan menos de cinco años de existencia a presentar candidatos o candidatas a cargos de elección popular, la propuesta restringe el derecho de las organizaciones políticas reconocido en el artículo 112 de la Constitución y, por tanto, no podría ser tramitada a través de enmienda.

10.4. Conclusión

68. Al establecer una restricción de derechos constitucionales, la Corte concluye que la quinta propuesta no puede ser tramitada a través de enmienda.

11. Sexta propuesta.- *Regulación de las campañas electorales*

11.1. Contenido de la propuesta

69. La sexta propuesta plantea la siguiente modificación del artículo 115 de la Constitución, en lo relativo a la promoción electoral:

Tabla 6:

Texto actual	Texto propuesto
Art. 115.- El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias. Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral.	Art. 115.- *Los medios de comunicación públicos, privados, comunitarios y digitales, garantizarán de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral. Las campañas electorales serán únicamente mediante debates semanales y difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas*. Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias, *contratar conciertos y artistas, pintar murales y postes, poner pancartas, entrega de regalos, dadivas* [sic], *dineros, camisetas*

La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará el límite y los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral.	*u otro bien mueble o inmueble que induzca a la compra del voto.* Se prohíbe *el uso de nombres de autoridades*, recursos e infraestructura estatal, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral. La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará los mecanismos de control de la propaganda electoral.

11.2. Fundamentos del peticionario

70. El peticionario pretende que la sexta propuesta de modificación constitucional se tramite a través de la vía de enmienda por las siguientes razones:

70.1. Reitera que la propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter y los elementos constitutivos del Estado porque mantiene las funciones del Estado reguladas en la Constitución y no crea nuevas instituciones.

70.2. La propuesta no restringe derechos ni garantías constitucionales porque amplía la participación en igualdad de condiciones en los procesos electorales, evitando "campañas millonarias financiadas por recursos ilícitos" y, al contrario, promovería "el debate de ideas".

11.3. Análisis de la vía de la sexta propuesta

11.3.1. ¿La propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución?

71. El peticionario pretende eliminar la competencia del Estado para garantizar la igualdad en la promoción electoral y trasladarla a los medios de comunicación.

72. La Constitución establece como deberes del Estado supervisar que las y los candidatos estén en igualdad de condiciones durante la campaña electoral,[28] así como fomentar la pluralidad y la diversidad en la comunicación.[29] En ese sentido, la ley prescribe que el Estado, como garante de la igualdad en la promoción electoral, tiene la responsabilidad de "normar las metodologías y reglas para la promoción electoral así

[28] Constitución. Artículo 115.
[29] Constitución. Artículo 17. Entre otras cosas, este deber se cumple al facilitar la creación y el fortalecimiento de los medios de comunicación.

como el gasto en los medios de comunicación, conforme los criterios de mayor difusión y los instrumentos internacionales de derechos humanos".[30]

73. A su vez, los medios de comunicación son "vehículo[s] de expresión y de difusión de la información, ideas y opiniones" que, en contextos electorales, permiten la formación de la opinión pública de los electores y constituyen "instrumento[s] de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos".[31]

74. Si bien los medios de comunicación —al ser vehículos de expresión y difusión de información— deben adoptar medidas para que las y los candidatos a cargos de elección popular participen de forma equitativa en los distintos programas de difusión de la campaña, la Constitución exige que el Estado garantice que dichas medidas sean adoptadas, lo cual incluye la responsabilidad de controlar el gasto en los medios de comunicación durante la campaña. La propuesta pretende entonces trasladar una atribución propia del Estado a ciertas entidades (medios de comunicación) que el artículo 115 de la Constitución concibe como vehículos —y no directamente como responsables— para asegurar la igualdad en la promoción electoral y la libertad de expresión.

75. Al pretender que la competencia de garantizar la promoción electoral sea ejercida directamente por los medios de comunicación —sin ningún tipo de regulación por parte del Estado—, la Corte concluye que la sexta propuesta implica un cambio significativo a las competencias del Estado como garante de la promoción electoral que altera la estructura fundamental de la Constitución.

11.4. Conclusión

76. En vista de que la propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución, la Corte concluye que la enmienda no es apta para tramitarla.

12. Séptima propuesta.- *Reducción del número de asambleístas*

12.1. Contenido de la propuesta

77. La séptima propuesta plantea reducir el número de asambleístas. Para ello, el peticionario plantea la siguiente modificación del artículo 118 de la Constitución:[32]

[30] Código de la Democracia. Artículo 202.
[31] CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 2 de septiembre de 2020, párr. 136 y 139.
[32] La propuesta incluye una disposición transitoria en virtud de la cual la Asamblea Nacional debería reformar el Código de la Democracia y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Tabla 7:

Texto actual	Texto propuesto
Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años. La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por: 1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional. 2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población. 3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.	Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años. La Asamblea Nacional es unicameral, tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por: *1. Dos asambleístas elegidos por cada provincia. 2. Dos asambleístas por las ciudades de más de 1.000.000 de habitantes 3. Seis asambleístas: dos por cada circunscripción del exterior. 4. Seis asambleístas: dos por los pueblos y nacionalidades indígenas, dos por el pueblo afro ecuatoriano y dos por el pueblo montubio.*

12.2. Fundamentos del peticionario

78. El peticionario pretende que la séptima propuesta de modificación constitucional se tramite a través de la vía de enmienda por las siguientes razones:

78.1. La propuesta mantiene las funciones del Estado y se limita a reducir el número de asambleístas con el fin de mejorar la calidad de la representación política y ahorrar los recursos del Estado. Por tanto, la propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter y los elementos constitutivos del Estado.

78.2. La propuesta no restringe derechos y garantías constitucionales porque eleva la calidad de los legisladores y concede "representación a los pueblos y nacionalidades indígenas, negras y montubias".

12.3. Análisis de la vía de la séptima propuesta

12.3.1. ¿La propuesta altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos?

79. De acuerdo con el artículo 1 de la Constitución, el Ecuador es un Estado democrático que se caracteriza por tener un régimen representativo.

80. En cuanto a la representación dentro de la Función Legislativa, el artículo 118 de la Constitución prescribe que la Asamblea Nacional se integra por (i) quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional; (ii) dos asambleístas elegidos por cada provincia y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil; y, (iii) representantes de regiones, distritos metropolitanos y de la circunscripción del exterior, conforme los requisitos establecidos en la ley.

81. De acuerdo con esta disposición, la representación dentro de la Asamblea Nacional se determina con base en criterios territoriales (circunscripción nacional, provincias, regiones, distritos metropolitanos y circunscripciones del exterior) y poblacionales (un representante por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil).

82. El respeto de dichos criterios en la integración de la Asamblea Nacional ha sido el fundamento para que, en anteriores ocasiones, la Corte determine que las propuestas que buscan reducir el número de asambleístas puedan ser tramitadas vía enmienda. En estos casos, la Corte ha determinado que las propuestas de reducir el número de asambleístas consisten en una "reconfiguración de la regla procedimental de regulación de la representación parlamentaria que respeta el espíritu del constituyente de garantizar el principio de representatividad en el seno de la Función Legislativa".[33]

83. El peticionario pretende modificar el artículo 118 de la Constitución a fin de que, entre otras cosas, la Asamblea Nacional se integre por dos asambleístas por "los pueblos y nacionalidades indígenas", dos asambleístas por "el pueblo afroecuatoriano" y dos asambleístas por "el pueblo montubio". Con esta modificación, se busca incluir un nuevo parámetro para definir la representación dentro de la Asamblea Nacional, que es distinto de los criterios territorial y poblacional previstos en la Constitución para evaluar la representatividad dentro de la Función Legislativa. Ello sin que la propuesta contenga argumentación alguna sobre cómo se aseguraría la representatividad con este cambio en la conformación de la Asamblea Nacional.

84. Al exceder los criterios territorial y poblacional para determinar el número de asambleístas, la presente propuesta —a diferencia de otros casos conocidos por esta Corte— no se reduce a una reconfiguración de una regla procedimental que regula la representación parlamentaria, sino que afecta el espíritu del constituyente de

[33] CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párrs. 137, 138 y 146.

garantizar el principio de representatividad dentro de la Función Legislativa a través de un análisis territorial y de densidad poblacional.

85. Al incluir nuevos criterios que no asegurarían la representatividad dentro de la Asamblea Nacional conforme lo previsto por el constituyente, la Corte concluye que la propuesta altera el carácter democrático del Estado y su régimen representativo. Por tanto, esta propuesta no supera el segundo límite material del procedimiento de enmienda.

12.4. Conclusión

86. Debido a que la séptima propuesta altera el carácter democrático del Estado y su régimen representativo, la Corte concluye que la enmienda no es la vía apta para tramitarla.

13. Octava propuesta.- *Requisitos para ejercer la presidencia y la vicepresidencia de la República y para ser asambleísta*

13.1. Contenido de la propuesta

87. La octava propuesta pretende modificar los requisitos para ejercer la presidencia y la vicepresidencia de la República, así como para ser asambleísta. Para ello, el peticionario plantea las siguientes modificaciones a los artículos 119 y 142 de la Constitución:[34]

Tabla 8:

Texto actual	Texto propuesto
Art. 119.- Para ser asambleísta se requerirá tener nacionalidad ecuatoriana, haber cumplido dieciocho años de edad al momento de la inscripción de la candidatura y estar en goce de los derechos políticos.	Art. 119.- Para ser asambleísta se requerirá tener nacionalidad ecuatoriana, *contar con título de cuarto nivel debidamente registrado, haber cumplido 25 años de edad al momento de la inscripción de la candidatura, tener un curso de administración o gestión pública* y estar en goce de los derechos políticos.
Art. 142.- La Presidenta o Presidente de la República debe ser ecuatoriano por nacimiento, haber cumplido treinta y cinco años de edad a la fecha de inscripción de su candidatura, estar en goce de los derechos políticos y no encontrarse incurso en	Art. 142.- La Presidenta o Presidente de la República debe ser ecuatoriano por nacimiento, *haber cumplido treinta años de edad a la fecha de inscripción de su candidatura, contar con un título de cuarto nivel debidamente registrado, haber*

[34] La propuesta incluye una disposición transitoria, según la cual la Asamblea Nacional deberá reformar el Código de la Democracia y la Ley Orgánica de la Función Legislativa en el plazo de seis meses.

ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución.	*aprobado un curso de administración o gestión pública*, estar en goce de los derechos políticos y no encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución.

13.2. Fundamentos del peticionario

88. El peticionario pretende que la octava propuesta de modificación constitucional se tramite a través de la vía de enmienda por las siguientes razones:

88.1. La propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter del Estado o sus elementos constitutivos, pues mantiene las funciones del Estado reguladas en la Constitución y no crea nuevas instituciones que supongan cambios significativos al texto constitucional.

88.2. La propuesta no establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales, pues "promueve la participación de ciudadanos jóvenes y preparados para ejercer los cargos de presidente, vicepresidente y asambleísta". Además, al exigir un título de cuarto nivel y formación en administración pública, la propuesta eleva la calidad de los candidatos y promueve la formación académica, sin restringir el derecho a ser elegidos.

13.3. Análisis de la vía de la octava propuesta

13.3.1. ¿La propuesta establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales?

89. La octava propuesta involucra varias modificaciones constitucionales en lo relativo a los requisitos para ejercer la presidencia y vicepresidencia de la República, así como para ser asambleísta. Como se indicó, si la Corte encuentra que una de las modificaciones planteadas no supera algún límite de la enmienda, no se pronunciará sobre las demás. En este caso, a propósito del tercer límite del procedimiento de enmienda, la Corte analizará si el aumento de la edad mínima de dieciocho a veinticinco años para ser asambleísta restringe el derecho a ser elegido.

90. En el dictamen 4-19-RC/19, la Corte conoció una propuesta de modificación constitucional que, al igual que la planteada por el peticionario en este caso, pretendía establecer requisitos adicionales para acceder al cargo de asambleísta. Esta propuesta buscaba rediseñar la Función Legislativa para volverla bicameral y, entre otras cosas, elevar la edad mínima para ser asambleísta a veintiún años.

91. La Corte concluyó que esta modificación implicaba una restricción del derecho a la no regresividad del sufragio pasivo en lo atinente a la representación parlamentaria. La Corte consideró que la regla constitucional sobre la no regresividad de derechos exige que se mantenga la edad mínima de dieciocho años para acceder al menos a una de las dos cámaras parlamentarias, pues, de lo contrario, se excluiría de la representación política en la Función Legislativa a ciertas franjas poblacionales que actualmente pueden acceder al cargo de asambleísta.[35]

92. La presente propuesta es sustancialmente similar a aquella conocida en el dictamen 4-19-RC/19 en relación con el aumento del límite de edad para acceder al cargo de asambleísta, pues el peticionario pretende que se exija una edad mínima de veinticinco años. Esta propuesta excluiría por completo de la representación política en la Función Legislativa a las personas que actualmente pueden acceder al cargo de asambleísta por haber cumplido dieciocho años y estar en goce de sus derechos políticos.

93. Al no mantener la edad mínima de dieciocho años para acceder a la representación parlamentaria, conforme lo establecido en el dictamen 4-19-RC/19, la Corte concluye que la propuesta de elevar el límite de edad a veinticinco años para el cargo de asambleísta restringe el derecho a ser elegido y, por tanto, no supera el tercer límite del procedimiento de enmienda.

13.4. Conclusión

94. En vista de que la propuesta restringe derechos constitucionales, la Corte concluye que la enmienda no es la vía apta para tramitarla.

14. Novena propuesta.- *Requisitos para el enjuiciamiento político a quienes ejerzan la presidencia o la vicepresidencia de la República*

14.1. Contenido de la propuesta

95. La novena propuesta pretende modificar los requisitos para el enjuiciamiento político a quienes ejerzan la presidencia y la vicepresidencia de la República, previstos en los artículos 129 y 148 de la Constitución.[36]

[35] CCE, dictamen 4-19-RC/19, 21 de agosto de 2019, párr. 17.
[36] La propuesta también incluye una disposición transitoria, según la cual la Asamblea Nacional deberá reformar el Código de la Democracia y la Ley Orgánica de la Función Legislativa en el plazo de seis meses.

96. Es importante anotar que, en su escrito de 16 de julio de 2023, el peticionario realizó un 'alcance' a su solicitud e incluyó modificaciones al Anexo 9 inicialmente propuesto. Sin embargo, dado que la ley no prevé la posibilidad de reformar la solicitud y que la Corte no envió a aclarar o completar el contenido del Anexo 9 sino exclusivamente las razones de derecho que justificarían que la enmienda sería apta para tramitar las propuestas, este Organismo analizará la propuesta que inicialmente fue presentada por el peticionario, que se sintetiza a continuación.

Tabla 9:

Texto actual	Texto propuesto
Art. 129.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, en los siguientes casos: 1. Por delitos contra la seguridad del Estado. 2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito. 3. Por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia. Para iniciar el juicio político se requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, pero no será necesario el enjuiciamiento penal previo. En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República. Para proceder a la censura y destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. Si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la jueza o juez competente.	Art. 129.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, en los siguientes casos: 1. Por delitos contra la seguridad del Estado. *2. Por delitos contra la administración pública.* *3. Por delitos de graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el derecho internacional humanitario.* *4. Por delitos contra la estructura del Estado constitucional.* *5. Por delitos contra los derechos de libertad.* Para iniciar el juicio político se requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, pero no será necesario el enjuiciamiento penal previo. *Iniciado el trámite de juicio político, el Presidente o Presidenta de la República no podrá disolver la Asamblea Nacional alegando grave crisis política y conmoción interna.* En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República. Para proceder a la censura y destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. Si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la jueza o juez competente.

Art. 148.- La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.	Art. 148.- La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. *Iniciado el trámite de juicio político, el Presidente o Presidenta de la República no podrá disolver la Asamblea Nacional alegando grave crisis política y conmoción interna.* Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.

14.2. Fundamentos del peticionario

97. El peticionario pretende que la novena propuesta de modificación constitucional se tramite a través de la vía de enmienda por las siguientes razones:

97.1. La propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter del Estado o sus elementos constitutivos porque se limita a regular una institución ya creada, esto es, el enjuiciamiento político a quienes ejerzan la presidencia o la vicepresidencia de la República.

97.2. La propuesta no establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales porque la ampliación de los delitos por los cuales se podría enjuiciar a quienes ejerzan la presidencia y la vicepresidencia de la República responde a su gravedad. Adicionalmente, al impedir que el presidente o presidenta de la República pueda disolver la Asamblea Nacional una vez iniciado el trámite de juicio político, la propuesta evita que exista impunidad.

14.3. Análisis de la vía de la novena propuesta

14.3.1. ¿La propuesta altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos?

98. Esta Corte ha reconocido que el juicio político de quienes ejercen la presidencia y la vicepresidencia de la República tiene relación con el carácter republicano del Estado, en virtud del cual se garantiza —en principio— la estabilidad de estas autoridades en sus cargos.[37]

99. Para evitar que se afecte la gobernabilidad del Estado y que exista una acefalía en la Función Ejecutiva, la Constitución prevé un juicio político agravado para quienes ejercen la presidencia y la vicepresidencia de la República. Entre otras cosas, el carácter 'agravado' del juicio político se expresa en las causales taxativas por las cuales este procedimiento puede ser iniciado (artículo 129 de la Constitución) y que responden a conductas que el constituyente ha considerado de particular gravedad.[38]

100. El peticionario plantea ampliar el catálogo de delitos por los cuales se puede iniciar el enjuiciamiento político a quienes ejercen la presidencia y la vicepresidencia de la República, así como establecer que el presidente o presidenta de la República no podrá disolver la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna una vez iniciado el trámite de juicio político.

101. Respecto de la ampliación de las causales para iniciar el juicio político, la Corte observa que el peticionario pretende incluir (i) los delitos contra la administración pública; (ii) los delitos por graves vulneraciones de derechos humanos, así como los delitos contra el derecho internacional humanitario; (iii) los delitos contra la estructura del Estado constitucional; y, (iv) los delitos contra los derechos de libertad.

102. Esta propuesta está formulada de forma tan general que abarcaría varios delitos, tanto delitos graves[39] como aquellos que se podrían sancionar con apenas un año de privación de la libertad.[40] De ahí que, con la aprobación de la propuesta, los titulares de la presidencia y vicepresidencia de la República no serían enjuiciados

[37] CCE, dictamen 1-23-DJ/23, 29 de marzo de 2023, párr. 15.
[38] *Ibíd.,* párrs. 20-21.
[39] Por ejemplo, las graves violaciones a los derechos humanos y los delitos contra el derecho internacional humanitario.
[40] Por ejemplo, los delitos de revelación de secreto o información personal de terceros o de difusión de información de circulación restringida, que se encuentran dentro de los delitos contra los derechos de libertad.

políticamente solo por el cometimiento de delitos especialmente graves como lo exige el artículo 129 de la Constitución.

103. Al permitir que los titulares de la presidencia y la vicepresidencia de la República sean enjuiciados por una serie de delitos sin atender a su gravedad, la Corte considera que la propuesta desconoce la taxatividad y la gravedad de las causales de enjuiciamiento político de estas autoridades. En consecuencia, la Corte concluye que la aprobación de la propuesta afectaría sustancialmente la estabilidad de dichas autoridades en sus cargos y, por tanto, el carácter republicano del Estado.

14.4. Conclusión

104. En vista de que la propuesta altera el carácter republicano del Estado, la Corte concluye que la enmienda no es la vía apta para tramitarla.

15. Décima propuesta.- *Funciones de los gobernadores, jefes y tenientes políticos*

15.1. Contenido de la propuesta

105. La décima propuesta plantea que las funciones de los gobernadores, jefes y tenientes políticos sean asumidas por los prefectos provinciales, alcaldes cantonales y juntas parroquiales rurales. Para ello, el peticionario propone la derogatoria del artículo 155 de la Constitución, que actualmente prescribe que "[e]n cada territorio, la Presidenta o Presidente de la República podrá tener un representante que controlará el cumplimiento de las políticas del Ejecutivo, y dirigirá y coordinará las actividades de sus servidoras y servidores públicos." [41]

15.2. Fundamentos del peticionario

106. El peticionario pretende que la décima propuesta de modificación constitucional se tramite a través de la vía de enmienda por las siguientes razones:

106.1. La propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución porque no crea nuevas instituciones, sino que elimina la burocracia y otorga competencias a entidades ya existentes.

[41] La propuesta incluye dos disposiciones transitorias. La primera establece que la Asamblea Nacional, en un plazo de un año, deberá reformar el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. La segunda establece que "[l]os servidores de nombramiento de las Gobernaciones, Jefaturas Políticas y Tenencias Políticas pasaran a formar parte, previo a un proceso de evaluación a los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados o la entidad pública que escojan, respetando su salario, años de servicio y estabilidad laboral".

106.2. La propuesta no altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos porque fomenta la descentralización y la desconcentración dentro del Estado.

106.3. La propuesta no establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales porque promueve la descentralización y "evita la duplicidad de funciones".

15.3. Análisis de la vía de la décima propuesta

15.3.1. ¿La propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución?

107. El artículo 155 de la Constitución establece la facultad del presidente o presidenta de la República de tener un representante "que controlará el cumplimiento de las políticas del Ejecutivo, y dirigirá y coordinará las actividades de sus servidoras y servidores públicos".

108. Esta facultad se deriva de la calidad del presidente o presidenta de la República como jefe de gobierno y responsable de la administración pública.[42] En tal calidad, conforme el artículo 147 numeral 5 de la Constitución, el presidente o presidenta de la República debe dirigir la administración pública en forma desconcentrada.

109. El principio de desconcentración, establecido en el artículo 227 de la Constitución, implica la transferencia de funciones administrativas o técnicas "desde la centralidad hacia las circunscripciones territoriales, conservando la organización jerárquica y sin perder la autonomía, pero asegurando un funcionamiento más eficiente y cercano a la población".[43] En otras palabras, la desconcentración consiste en otorgar funciones administrativas o técnicas a un agente local del Estado o de otra entidad de carácter nacional a fin de que las ejerza en su nombre, con miras a asegurar la eficiencia de la administración pública.

110. Los representantes de la Función Ejecutiva a los que se refiere el artículo 155 de la Constitución —que, actualmente, son los gobernadores, jefes y tenientes políticos— le permiten a quien ejerce la presidencia de la República dirigir la administración pública de forma desconcentrada, pues facilitan el control del cumplimiento de las políticas del Ejecutivo y coordinan las actividades de sus servidores o servidoras de forma más cercana a la población.

[42] Constitución. Artículo 141.
[43] CCE, sentencia 9-22-IN/22, 19 de septiembre de 2022, párr. 77.

111. Al pretender eliminar la atribución prevista en el artículo 155 de la Constitución y trasladarla a los gobiernos autónomos descentralizados —que no son agentes del gobierno central y tienen ámbitos de competencia distintos—, la propuesta afecta una competencia definitoria del presidente o presidenta de la República que le permite dirigir la administración pública de forma desconcentrada, conforme los artículos 147 numeral 5 y 227 de la Constitución. De ahí que la propuesta es contraria al principio de desconcentración que, de acuerdo con la Constitución, es fundamental en el ejercicio de la administración pública.

112. Al desconocer el principio de desconcentración que rige a la administración pública de acuerdo con la Constitución, la Corte concluye que la propuesta constituye un cambio significativo que altera la estructura fundamental de la Constitución.

15.4. Conclusión

113. En vista de que la décima propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución, la Corte concluye que la enmienda no es la vía apta para tramitarla.

16. Onceava propuesta.- *Autonomía de la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública*

16.1. Contenido de la propuesta

114. La onceava propuesta pretende que la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública "dejen de ser órganos autónomos de la Función Judicial". Para ello, plantea las siguientes modificaciones constitucionales:[44]

Tabla 10:

Texto actual	Texto propuesto
Art. 177.- La Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y *órganos autónomos*. La ley determinará su estructura, funciones, atribuciones, competencias y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia.	Art. 177.- La Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos y órganos auxiliares. La ley determinará su estructura, funciones, atribuciones, competencias y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia.
Art. 178.- Los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de otros órganos con iguales potestades reconocidos en la Constitución,	Art. 178.- Los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de otros órganos con iguales potestades reconocidos en la Constitución,

[44] La propuesta también incluye una disposición transitoria, según la cual en el plazo de un año la Asamblea Nacional deberá reformar el Código Orgánico de la Función Judicial y aprobar "las leyes orgánicas de la Fiscalía General del Estado y Defensoría Pública".

son los encargados de administrar justicia, y serán los siguientes: 1. La Corte Nacional de Justicia. 2. Las cortes provinciales de justicia. 3. Los tribunales y juzgados que establezca la ley. 4. Los juzgados de paz. El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial. La Función Judicial tendrá como órganos auxiliares el servicio notarial, los martilladores judiciales, los depositarios judiciales y los demás que determine la ley. *La Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado son órganos autónomos de la Función Judicial.* La ley determinará la organización, el ámbito de competencia, el funcionamiento de los órganos judiciales y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia.	son los encargados de administrar justicia, y serán los siguientes: 1. La Corte Nacional de Justicia. 2. Las cortes provinciales de justicia. 3. Los tribunales y juzgados que establezca la ley. 4. Los juzgados de paz. El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial. La Función Judicial tendrá como órganos auxiliares el servicio notarial, los martilladores judiciales, los depositarios judiciales y los demás que determine la ley. La ley determinará la organización, el ámbito de competencia, el funcionamiento de los órganos judiciales y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia.
Art. 191.- La Defensoría Pública es un órgano autónomo de la Función Judicial cuyo fin es garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos. La Defensoría Pública prestará un servicio legal, técnico, oportuno, eficiente, eficaz y gratuito, en el patrocinio y asesoría jurídica de los derechos de las personas, en todas las materias e instancias. La Defensoría Pública es indivisible y funcionará de forma desconcentrada con autonomía administrativa, económica y financiera; estará representada por la Defensora Pública o el Defensor Público General y contará con recursos humanos, materiales y condiciones laborales equivalentes a las de la Fiscalía General del Estado.	Art. 191.- *La Defensoría Pública es una entidad autónoma de toda función del Estado*, cuyo fin es garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos. La Defensoría Pública prestará un servicio legal, técnico, oportuno, eficiente, eficaz y gratuito, en el patrocinio y asesoría jurídica de los derechos de las personas, en todas las materias e instancias. La Defensoría Pública es indivisible y funcionará de forma desconcentrada con autonomía administrativa, económica y financiera; estará representada por la Defensora Pública o el Defensor Público General y contará con recursos humanos, materiales y condiciones laborales equivalentes a las de la Fiscalía General del Estado.
Art. 194.- La Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial, único e indivisible, funcionará de forma desconcentrada y tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. La Fiscal o el Fiscal General es su máxima autoridad y representante legal y actuará	Art. 194.- *La Fiscalía General del Estado es una entidad autónoma de cualquier poder del Estado*, único e indivisible, funcionará de forma desconcentrada y tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. La Fiscal o el Fiscal General es su máxima autoridad y representante legal y actuará con

con sujeción a los principios constitucionales, derechos y garantías del debido proceso.	sujeción a los principios constitucionales, derechos y garantías del debido proceso.

16.2. Fundamentos del peticionario

115. El peticionario pretende que la onceava propuesta de modificación constitucional se tramite a través de la vía de enmienda por las siguientes razones:

115.1. La propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter del Estado o sus elementos constitutivos porque no crea nuevas instituciones y su propósito es "crear independencia del Consejo de la Judicatura".

115.2. La propuesta no establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales porque "se garantiza la autonomía real de ambas entidades del Estado".

16.3. Análisis de la vía de la onceava propuesta

16.3.1. ¿La propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución?

116. La propuesta pretende que la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública no pertenezcan a la Función Judicial. A juicio del peticionario, este cambio permitiría dotar a estos órganos de autonomía frente al Consejo de la Judicatura, que es "el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial".[45]

117. El artículo 178 de la Constitución prevé el diseño de la Función Judicial. De acuerdo con esta disposición, la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública son órganos autónomos de la Función Judicial, lo cual significa que pertenecen a esta función del Estado, pero gozan de autonomía administrativa, económica y financiera. Con la aprobación de la propuesta, se eliminaría la categoría de "órgano autónomo de la Función Judicial", de manera que la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública sean completamente independientes.

118. La Corte considera que esta modificación implica un cambio significativo al texto constitucional, pues la supresión de una clase de órgano dentro de una función del Estado (órganos autónomos de la Función Judicial) conlleva un rediseño importante

[45] Constitución, Artículo 178.

de dicha función.[46] Al suponer un cambio sustancial dentro de la Función Judicial, la Corte concluye que la propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución.

16.4. Conclusión

119. En vista de que la propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución, la Corte concluye que la enmienda no es apta para tramitarla.

17. Doceava propuesta.- *Designación de las y los jueces de la Corte Constitucional*

17.1. Contenido de la propuesta

120. La doceava propuesta pretende modificar la forma de designación de los jueces y juezas de la Corte Constitucional. Para ello, plantea los siguientes cambios a los artículos 433 y 434 de la Constitución:[47]

Tabla 11:

Texto actual	Texto propuesto
Art. 433.- Para ser designado miembro de la Corte Constitucional se requerirá: 1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y encontrarse en ejercicio de sus derechos políticos. 2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país. 3. Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez años. 4. Demostrar probidad y ética. 5. No pertenecer ni haber pertenecido en los últimos diez años a la directiva de ningún partido o movimiento político. La ley determinará el procedimiento para acreditar estos requisitos.	Art. 433.- Para ser designado miembro de la Corte Constitucional se requerirá: 1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y encontrarse en ejercicio de sus derechos políticos. 2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país. *3. Tener título de cuarto nivel en Derecho Constitucional legalmente reconocido en el país.* 4. Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez años. 5. Demostrar probidad y ética. 6. No pertenecer ni haber pertenecido en los últimos diez años a la directiva de ningún partido o movimiento político. La ley

[46] Cabe anotar que, en el dictamen 4-22-RC/22 de 12 de octubre de 2022 (párr. 116), la Corte señaló que una de las razones para que se pueda tramitar a través de enmienda una propuesta que también se relacionaba con la autonomía de la Fiscalía General del Estado fue que "el traspaso de las atribuciones mencionadas al Consejo Fiscal no suprime al Consejo de la Judicatura *ni reubica a la Fiscalía General del Estado por fuera de la Función Judicial"* (énfasis añadido).

[47] La propuesta incluye una disposición transitoria, según la cual la Asamblea Nacional deberá reformar la LOGJCC en el plazo de un año.

	determinará el procedimiento para acreditar estos requisitos
Art. 434.- Los miembros de la Corte Constitucional se designarán por una comisión calificadora que estará integrada por dos personas nombradas por cada una de las funciones, Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. La selección de los miembros se realizará de entre las candidaturas presentadas por las funciones anteriores, a través de un proceso de concurso público, con veeduría y posibilidad de impugnación ciudadana. En la integración de la Corte se procurará la paridad entre hombres y mujeres. El procedimiento, plazos y demás elementos de selección y calificación serán determinados por la ley.	Art. 434.- Los miembros de la Corte Constitucional se designarán por una comisión calificadora que estará integrada por cinco personas nombradas por cada una de *las funciones del Estado*. *La selección de los miembros se realizará a través de un proceso de concurso abierto y público de méritos y oposición, con veeduría y posibilidad de impugnación ciudadana.* En la integración de la Corte se procurará la paridad entre hombres y mujeres. El procedimiento, plazos y demás elementos de selección y calificación serán determinados por la ley.

17.2. Fundamentos del peticionario

121. El peticionario pretende que la doceava propuesta de modificación constitucional se tramite a través de la vía de enmienda por las siguientes razones:

121.1. La propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter del Estado o sus elementos constitutivos, pues mantiene las funciones del Estado previstas en la Constitución y se limita a regular una institución ya existente (Corte Constitucional).

121.2. La propuesta no establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales, porque promueve "la participación abierta de los profesionales de cuarto nivel en Derecho constitucional y no solo del listado de profesionales remitido por los tres poderes del Estado". Aquello, a su juicio, permitiría una democratización en la conformación de la Corte Constitucional.

17.3. Análisis de la vía de la doceava propuesta

17.3.1. ¿La propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución?

122. De acuerdo con el artículo 434 de la Constitución, los miembros de la Corte Constitucional son designados por "una comisión calificadora que [se integra] por dos personas nombradas por cada una de las funciones Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social". La selección de los candidatos, conforme la misma disposición, se realiza "entre las candidaturas presentadas por las funciones

anteriores, a través de un proceso de concurso público, con veeduría y posibilidad de impugnación ciudadana".

123. Este proceso, como es común en los países que tienen una magistratura constitucional especializada, es distinto del utilizado para los nombramientos de jueces y juezas de la justicia ordinaria. Esto debido a que las competencias de las cortes y tribunales constitucionales tienen una naturaleza distinta de aquellas ejercidas por las y los jueces ordinarios.

124. De lo anterior se desprende que, conforme la Constitución, el método para designar a las y los jueces de la Corte Constitucional es un procedimiento mixto que combina distintos mecanismos de nombramiento existentes en experiencias comparadas.[48] Bajo este sistema, distintas funciones del Estado participan de manera colaborativa tanto en la conformación de la comisión calificadora como en la nominación de las y los candidatos cuyos méritos serán evaluados por dicha comisión. Lejos de ser un sistema representativo que permita a cada órgano designar directamente a candidatos afines a sus propios intereses institucionales, afinidades políticas u orientaciones ideológicas, el procedimiento contemplado en la Constitución permite que las distintas funciones del Estado se involucren en el nombramiento de quienes pasarán a formar parte de la Magistratura Constitucional, sometiéndolas a todas a un concurso de méritos y oposición, lo que genera la posibilidad de que todos o ninguno de los candidatos nominados por determinada función pasen a formar parte de la Corte Constitucional, según los resultados del concurso.

125. Resulta imprescindible comprender que la Corte Constitucional es un organismo que ejerce funciones jurisdiccionales y que es independiente de las demás funciones del Estado. Por tanto, ningún otro órgano puede interferir en el ejercicio de sus atribuciones.[49] Sin embargo, también es necesario reconocer que las competencias de la Corte previstas en la Constitución y la ley llevan a que este órgano de carácter jurisdiccional adopte decisiones que tienen gran trascendencia política-jurídica y que,

[48] La colaboración entre distintas funciones del Estado se evidencia, por ejemplo, en la designación de las y los jueces del Tribunal Supremo Federal de Brasil que son nominados por el presidente de la República y aprobados por el Senado o en la designación de las y los magistrados de la Corte Constitucional colombiana que son nombrados por el Senado de ternas presentadas por la presidencia de la República. En Chile, intervienen en la designación de las y los jueces del Tribunal Constitucional la Corte Suprema, el presidente o presidenta de la República, la Cámara de Diputados y el Senado. En cambio, en Alemania, existe un procedimiento de designación directa en el que únicamente interviene la Función Legislativa.

[49] La independencia judicial, además de ser un derecho subjetivo de todas las personas como garantía del debido proceso y de las autoridades judiciales para el ejercicio de su cargo, es un principio constitucional de trascendental importancia en la administración de justicia.

como tales, guardan estrecha relación con el ámbito de competencias de las otras funciones del Estado.[50]

126. La trascendencia política de las decisiones de la Corte justifica la participación de las funciones del Estado —actualmente, las funciones Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social— en el procedimiento de designación de los miembros de este organismo.

127. La presente propuesta de modificación constitucional no constituye un mero traspaso de las atribuciones de nominación de candidatos y candidatas a la Corte Constitucional desde una función del Estado hacia otra, sino que pretende eliminar toda participación de funciones del Estado en la nominación de las y los jueces de la Corte Constitucional. Además de eliminar las competencias de las funciones del Estado, la propuesta desconoce que, por la sensibilidad política de sus decisiones, el constituyente no contempló un concurso abierto de méritos y oposición para conformar esta alta corte ni privilegió la "democratización de la Corte Constitucional" a la que se refiere el peticionario, sino que contempló un concurso cerrado con la nominación por parte de funciones del Estado.

128. En definitiva, la propuesta de que las y los jueces de la Corte Constitucional sean designados a través de un concurso abierto de méritos y oposición desconoce que la naturaleza de la Corte Constitucional es distinta de la de las cortes de justicia ordinaria, y es un cambio significativo que altera la estructura fundamental de la Constitución por cuanto elimina la participación de funciones del Estado en la nominación de un número cerrado de candidatos y candidatas que se someten a un concurso de méritos y oposición.

17.4. Conclusión

129. En vista de que la propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución, este Organismo concluye que la enmienda no es apta para tramitarla.

[50] Al resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por ejemplo, la Corte Constitucional controla la actividad del Ejecutivo y del Legislativo, que son órganos de naturaleza política. La Corte tiene la atribución de dirimir conflictos de competencia entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución, lo cual también tiene trascendencia política. El control de constitucionalidad de los Estados de excepción, así como el dictamen de admisibilidad de la solicitud de juicio político, son otros ejemplos en los que las decisiones de la Corte Constitucional tienen gran incidencia política.

18. Decisión

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

1. Declarar que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución, es apto para las modificaciones constitucionales contenidas en las preguntas 2, 3 y 4.

2. Declarar que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución, no es apto para las modificaciones constitucionales contenidas en las preguntas 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12.

3. Disponer que el expediente vuelva al despacho de la jueza sustanciadora, a efectos de que inicie el respectivo control previo de constitucionalidad de los considerandos y de las preguntas 2, 3 y 4.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional de la siguiente manera: las propuestas 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10, 11 y 12, con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; la propuesta 3, con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz; la propuesta 4, con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, cuatro votos salvados de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz; la propuesta 8, con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 22 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

DICTAMEN 2-23-RC/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría en el dictamen 2-23-RC, respecto de las preguntas 3 y 4 de la propuesta de enmienda constitucional, por las consideraciones que se exponen a continuación:

2. La Corte Constitucional declaró que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 número 1 de la Constitución, es apto para proceder con las modificaciones constitucionales propuestas en las preguntas 2, 3 y 4 dentro de la causa 2-23-RC. A mi criterio, las propuestas 3 y 4 de modificación al texto constitucional no pueden ser tramitadas a través de la vía de enmienda porque transgreden el segundo límite de esta vía, es decir, alteran el carácter y los elementos constitutivos del Estado (art. 441 CRE).

3. Este Organismo ha señalado que el carácter y los elementos constitutivos del Estado están principalmente regulados en las disposiciones del Título I de la Constitución. De tal manera, los elementos que componen el Estado están concebidos de manera descriptiva en los artículos 1 al 9 del texto constitucional, entre ellos, el carácter democrático (art. 1.1 CRE) y representativo del Estado a través de la participación ciudadana (art. 1.2 CRE) mediante mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (art. 95 CRE).

4. En esta causa, la propuesta de pregunta 3 plantea una modificación al artículo 109 de la Constitución dirigida a eliminar el alcance territorial de los partidos y movimientos políticos. En particular, la pregunta propone que los movimientos políticos sean de carácter nacional igual que los partidos, y, por ende, no puedan corresponder "a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior".

5. En mi opinión, esta propuesta altera el carácter democrático y representativo del Estado por cuanto altera el sistema representativo del Ecuador garantizado en el texto constitucional a través de los movimientos y partidos políticos. La Constitución determina que los movimientos y partidos políticos son expresiones de la *pluralidad política* del pueblo (art. 108 CRE), por lo que la eliminación de la naturaleza local de los movimientos políticos merma el principio de pluralidad política en su expresión territorial.

6. Los movimientos, junto con los partidos políticos, son el nexo entre el Estado y la sociedad que posibilitan la participación de la población. Por esta razón, la Constitución prevé un sistema de partidos y movimientos que permite la participación organizada de la ciudadanía de los diversos sectores sociales e ideológicos (pluralidad), en distintos niveles de representación territorial, que también se legitiman a través de elecciones populares. Esta particular estructura política es un rasgo esencial al diseño de la representación territorial determinado por el constituyente para garantizar la democracia representativa.

7. Por lo expuesto, la eliminación de la posibilidad constitucional de establecer, afiliarse y desafiliarse a movimientos políticos a nivel de juntas parroquiales rurales, cantones, provincias y de circunscripciones del exterior, sí altera el carácter democrático y representativo del Estado ecuatoriano, como se consagra en el artículo 1 de la Constitución.

8. Por otro lado, la pregunta 4 propone una modificación al artículo 110 de la Constitución respecto a la prohibición de asignaciones del Estado a los partidos y movimientos políticos. En específico, la pregunta plantea eliminar el financiamiento público de los partidos y movimientos políticos nacionales, para lo cual determina que su financiamiento será exclusivamente de los aportes de afiliados y simpatizantes.

9. A mi consideración, esta propuesta, en concatenación con la pregunta 3, altera también el carácter democrático y representativo del Estado por cuanto afecta al modelo representativo del Ecuador en el sentido de que un elemento esencial es el aseguramiento de la composición plural y en igualdad de condiciones de todas las organizaciones políticas.

10. El artículo 110 del texto constitucional, que se propone modificar, se refiere a una asignación estatal a las organizaciones políticas que cumplan con ciertos requisitos. Este financiamiento público tiene sentido en el rol que otorga la Constitución a los movimientos y partidos políticos como organizaciones que posibilitan la participación política, aseguran el pluralismo y como garantía de la competencia política en igualdad de condiciones.

11. En este sentido, eliminar la asignación pública dispuesta en la Constitución a los partidos y movimientos políticos perturba el fortalecimiento a la representatividad y la democracia en el Estado porque condiciona la capacidad de participación de un movimiento político a la capacidad económica de sus afiliados y simpatizantes. Y se excluye a aquellos sectores sociales que no cuentan con la capacidad económica suficiente.

12. En tal sentido, esta modificación a la estructura de este sistema de partidos y movimientos políticos si altera el carácter democrático y representativo del Estado ecuatoriano, pues la democracia representativa, en esencia, es igualdad política, pluralidad y competencia en igualdad de condiciones.

RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Firmado digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.12.21 14:50:19 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 2-23-RC, fue presentado en Secretaría General el 28 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 12:29; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

DICTAMEN 2-23-RC/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, el dictamen correspondiente a la causa *2-23-RC*. En esta causa, Gabriel Santiago Pereira Gómez ("**peticionario**"), presentó ante la Corte Constitucional un proyecto de modificación constitucional, a fin de determina si la enmienda es la vía apta para tramitar doce propuestas de cambio a la Constitución. La cuarta propuesta, sobre la cual específicamente presento mi disidencia, busca reformar el artículo 110 de la Constitución, a efectos de prohibir expresamente el financiamiento público de estas organizaciones. De allí que expongo las razones para formular el siguiente voto salvado parcial.

2. Contenido de la reforma constitucional

2. La cuarta propuesta tiene como objetivo prohibir el financiamiento público de los partidos y movimientos políticos nacionales, para lo cual plantea la siguiente modificación del artículo 110 de la Constitución:

Texto actual	Texto propuesto
Art. 110.- Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, y en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, los partidos políticos recibirán asignaciones del Estado sujetas a control. El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos.	Art. 110.- Los partidos y movimientos políticos se financiarán *únicamente* con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, cuyos fondos serán auditados por el Consejo Nacional Electoral. *Se prohíbe de manera expresa que recibirán asignaciones del Estado* [sic].

3. Análisis constitucional

3. En este voto sostendré que la propuesta de enmienda, orientada a prohibir el financiamiento público de las organizaciones políticas, no procede debido a que restringe derechos y altera la estructura fundamental de la Constitución.

3.1 La prohibición de financiamiento público de las organizaciones políticas restringe derechos

4. El Ecuador reconoce a la democracia representativa y plural como una característica identitaria y estructural del modelo de Estado constitucional. Ello, teniendo en cuenta que existieron barreras históricas para el sufragio activo y pasivo relacionadas con factores como la etnicidad, el género y la condición socioeconómica, entre otros. Desde 1929, por ejemplo, la Constitución consagró en el Ecuador el voto facultativo para mujeres, la representación legislativa de minorías, así como la representación funcional. En 1979, la Constitución amplió el derecho al voto para quienes no sabían leer y escribir. Esta tendencia da cuenta de que el constitucionalismo ecuatoriano ha superado obstáculos irrazonables que impidieron la participación democrática del pueblo y la universalización del derecho a elegir y ser elegido. En efecto, la Norma Suprema desarrolla la democracia directa, representativa y comunitaria, cuyo eje definitorio es que el poder lo ejerce el pueblo de forma directa o mediante sus representantes, como disponen los artículos 1 y 95 de la Constitución.

5. Una modificación a las disposiciones que garantizan el funcionamiento del sistema democrático representativo, como ocurre en la propuesta en análisis, requiere de un análisis constitucional que permita asegurar si lo que se propone es o no es un cambio significativo, considerando la tópica y la integralidad constitucional. Es claro que la democracia permite construir arreglos institucionales democráticos y deliberativos para lograr el ejercicio de derechos. De tal modo, se evita que el modelo político se convierta en una dictadura, anarquía, oligarquía o que en su lugar use el autoritarismo y no la deliberación democrática para lograr sus fines constitucionales. Así, se han previsto medios para asegurar el ejercicio de la democracia mediante la participación con recursos que permitan crear oportunidades equitativas de representación. Si bien el derecho a ser elegido se trata de un derecho político, el mismo requiere de recursos institucionales, económicos y sociales para lograr su ejercicio, siendo indispensable que el conjunto de actores coopere para lograr una efectiva participación y representación. Asimismo, se debe considerar las desigualdades estructurales e históricas como barreras imposibles de superar, especialmente para quienes, por falta de oportunidades, debido a la escasez, se encuentran impedidos de participar políticamente.

6. Siguiendo esta línea de análisis, la Corte Constitucional en el dictamen 10-19-RC/20 analizó una propuesta similar a la que hoy se analiza,[1] orientada a que las

[1] En el dictamen 10-19-RC, la propuesta buscaba reformar el artículo 110 de la Constitución en el siguiente sentido: “Art. 110.- Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliados y simpatizantes”.

organizaciones políticas se financien con el aporte de sus afiliados y simpatizantes, sin recibir asignaciones del Estado. Al examinar dicha propuesta, este Organismo concluyó que la eliminación del financiamiento público de los partidos no podría proceder vía enmienda, por cuanto se restringe el derecho a la igualdad y a la equidad electoral. Al respecto, este organismo sostuvo:

> El planteamiento, entonces, pretende eliminar una disposición que, según su texto, tiene por objeto garantizar la promoción electoral equitativa e igualitaria, a efectos de que se propicie el debate y difusión de las propuestas de todas las candidaturas. En otras palabras, se trata de una norma que promueve la igualdad de todos los candidatos a elección popular, toda vez que busca que todos quienes participarán en una contienda electoral, tengan las mismas oportunidades para la promoción y difusión de sus propuestas.[2]

7. Tal como se observa en el cuadro comparativo incluido en párrafos previos, la propuesta que se pretende realizar mediante enmienda constitucional, al igual que la analizada en el dictamen 10-19-RC/20, tiene como finalidad la eliminación del fondo partidario permanente. No se evidencia que existan diferencias fundamentales entre la propuesta de modificación constitucional analizada en el dictamen citado con la que se encuentra bajo análisis en este caso. En consecuencia, la actual propuesta conlleva la afectación a la igualdad en derechos en relación al ejercicio de los derechos participación que se ejercen a través de las organizaciones políticas y que expresamente reconoce la Constitución en sus artículos 61 y 95.

8. Tampoco considero que existan elementos que justifiquen que esta Corte Constitucional se aparte del razonamiento expresado en el dictamen 10-19-RC/20. El financiamiento que reciben las organizaciones políticas dispuesto por la Constitución tiene como fin impedir que las desigualdades de carácter económico impacten negativamente en el ejercicio de los derechos de participación, favoreciendo a organizaciones políticas que pueden tener ventajas al contar con mayor facilidad de acceder o gestionar recursos.

3.2 La prohibición de financiamiento público de las organizaciones políticas altera la estructura fundamental de la Constitución

9. Desde el año 2000, el Ecuador adoptó un sistema de financiamiento mixto para las organizaciones políticas. Este sistema es público, dado que se compone de transferencias correspondientes al fondo partidario permanente, y a la vez privado, debido a que también se financia por donaciones de los simpatizantes y las contribuciones de los afiliados. La Constitución de 2008 consagró, por primera vez a nivel constitucional, el sistema mixto de financiamiento de las organizaciones

[2] CCE, dictamen 10-19-RC/20, 22 de enero de 2020, párr. 50.

políticas. Esta disposición, según el criterio expresado por la Corte en el dictamen 10-19-RC/20, busca preservar la equidad electoral, como una precondición del sistema democrático representativo que establece la Constitución.

10. En tal sentido, el financiamiento mixto de las organizaciones políticas, como un componente esencial de la equidad electoral y de una representación democrática plural, forma parte de la estructura fundamental de la Constitución. Es decir, es un rasgo identitario porque no solamente se encuentra consagrado en el artículo 110 de la Constitución. El artículo 95 del texto constitucional, por ejemplo, establece que la participación se orientará por el principio de igualdad. De igual forma, la equidad electoral se encuentra reconocida en el artículo 115 de la CRE, que expresamente obliga al Estado a garantizar de manera "equitativa e igualitaria" la promoción electoral.

11. Adicionalmente, este es un incentivo a las organizaciones políticas que alcancen un nivel de representatividad y sostenibilidad en la participación política a través de las actividades de dichas organizaciones. Se trata, entonces, de un mecanismo que coadyuva la institucionalización de las organizaciones políticas y, a través de ellas, del sistema representativo. Así, la competencia electoral en condiciones de igualdad que la Constitución establece no solo determina el régimen de derechos de participación, sino que regula el modelo democrático establecido en la Constitución.

12. Por esta razón, al verificar la restricción del derecho a la igualdad en el ejercicio de los derechos de participación y la alteración de la estructura fundamental de la Constitución, con base en el artículo 441 de la Constitución, estimo que la cuarta propuesta de modificación constitucional no debe ser tramitada a través del proceso de enmienda.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 2-23-RC, fue presentado en Secretaría General el 29 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 9:19; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado
Jueces: Alejandra Cárdenas Reyes y Alí Lozada Prado

DICTAMEN 2-23-RC/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y Juez Constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuosos del dictamen de mayoría, disentimos de una de sus decisiones. Las razones de nuestra disidencia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.

2. La mencionada decisión se refiere a la cuarta propuesta de modificación constitucional que se examinó en el dictamen. Esta plantea incluir en el artículo 110 de la Constitución una prohibición de que los partidos y movimientos políticos reciban financiamiento público. El dictamen concluyó que esta propuesta puede ser tramitada a través de una enmienda por respetar los cuatro límites materiales previstos en la Constitución.

3. Nosotros, por nuestra parte, consideramos que dicha propuesta no puede ser tramitada mediante una enmienda. Principalmente, consideramos que dicha propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución.

4. Forman parte de dicha estructura fundamental de la Constitución el conjunto de instituciones básicas de nuestro régimen democrático. Entre estas, se encuentra el sistema de partidos políticos: los artículos 108 y 109 la Constitución reconocen a los partidos políticos como expresiones de la pluralidad política del pueblo que deben guiarse por principios y formular programas de gobierno. Su rol, por lo tanto, es el de servir de mediadores entre los ciudadanos y los órganos del poder público, a fin de canalizar la representación democrática.

5. La disposición constitucional que se pretende modificar con la propuesta establece que los partidos políticos reciban asignaciones del Estado, mismas que, según el artículo 355 del Código de la Democracia deben utilizarse, principalmente, para propiciar actividades de formación, publicaciones, capacitación e investigación. Es decir, la asignación que se pretende prohibir con la mencionada propuesta es un mecanismo de fomento de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Esto supone una variación muy importante del régimen de partidos políticos pues implica eliminar un mecanismo de fomento estatal de la organización política.

6. Cabe mencionar que este mecanismo es distinto al establecido en el art. 115 de la Constitución, relativo a que el Estado debe garantizar la promoción electoral, pues aquella promoción es una actividad bastante más restringida al desarrollo de base de una organización política, al que se refiere el art. 110 de la Constitución.

7. Lo dicho hasta el momento no supone que nosotros defendamos el régimen vigente, sino que la variación entre un esquema de fomento estatal a uno de libre financiación es tan importante que altera la estructura fundamental de la Constitución. Naturalmente, esta variación es posible, pero no por la vía de enmienda.

8. En definitiva, en nuestra opinión, la cuarta propuesta del caso 2-23-RC no podía ser tramitada a través de una enmienda.

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Fecha: 2024.01.02 10:16:31 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Alí Lozada Prado, anunciado en el dictamen de la causa 2-23-RC, fue presentado en Secretaría General el 06 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 17:05; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado
Jueza: Carmen Corral Ponce

DICTAMEN 2-23-RC/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por los magistrados que votaron a favor del dictamen 2-23-RC/23, me permito disentir[1] con el voto de mayoría, exclusivamente, con respecto al análisis realizado en torno a la octava propuesta que pretende modificar los requisitos de edad e instrucción formal para ejercer la presidencia y la vicepresidencia de la República, así como para ser asambleísta.

2. En los párrafos 89 al 92 del dictamen de mayoría se afirma que en el caso 4-19-RC/19, esta Corte conoció una propuesta de modificación constitucional que, al igual que la planteada en el caso *in examine*, pretendía establecer un aumento en el límite de edad para acceder al cargo de asambleísta. En dicha causa se determinó que la regla constitucional de no regresividad de derechos exige que se mantenga la edad mínima de dieciocho años, pues, de lo contrario, se excluiría de la representación política a ciertas franjas poblacionales que actualmente pueden acceder al cargo de asambleísta.

3. En mérito de lo anterior, en el presente caso se concluyó que:

> Al no mantener la edad mínima de dieciocho años para acceder a la representación parlamentaria, conforme lo establecido en el dictamen 4-19-RC/19, la Corte concluye que la propuesta de elevar el límite de edad a veinticinco años para el cargo de asambleísta restringe el derecho a ser elegido y, por tanto, no supera el tercer límite del procedimiento de enmienda.

4. Al respecto, debo indicar que en el dictamen 4-19-RC de 21 de agosto de 2019, la suscrita juzgadora formuló un voto particular en virtud de mi desacuerdo con la premisa de que la propuesta de modificación constitucional conllevase una restricción de derechos fundamentales. De este modo, siendo que en el caso 2-23-RC/23 se realiza una referencia cruzada a los argumentos expuestos en el expediente 4-19-RC/19, estimo imperativo reafirmar dicha disidencia en los términos que siguen.

5. Como un primer punto, es importante enfatizar la diferencia que existe entre restricción y regulación de un derecho. La restricción de un derecho y garantía implica una anulación, disminución y menoscabo de su contenido constitucional, caracterizándose por su naturaleza eminentemente regresiva. En contraposición, la regulación de un derecho y garantía no lo anula, ni disminuye, sino que lo precisa,

[1] Al tenor de lo prescrito en el artículo 92 de la LOGJCC.

delineando su alcance y estableciendo reglas regulatorias y requisitos operativos para su ejercicio.

6. Para el caso que nos ocupa se tiene que la propuesta de aumento al límite de edad e instrucción formal para postular a las mentadas dignidades de elección popular no comporta una anulación o disminución injustificada del ejercicio del derecho al sufragio pasivo, pues aquello persigue un fin constitucionalmente válido que viene dado por las disposiciones de los artículos 61.7, 83.11 y 227 de la CRE, que establecen:

> Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: (…) 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades (…).
>
> Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: (…) 11. Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad (…).
>
> Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

7. De lo anterior, se puede inferir que la determinación de las exigencias de edad e instrucción formal propuesta se asocia con la necesidad de garantizar que los postulantes a estos cargos de gran investidura cuenten con un mínimo de experiencia y conocimientos técnicos para comprender, abordar y resolver asuntos cruciales para el correcto funcionamiento del poder ejecutivo y legislativo.

8. Dicho de otro modo, los requisitos que se proponen establecer no se orientan hacia la exclusión arbitraria de ningún ciudadano, sino que, por el contrario, responden al interés general de contar con representantes que garanticen la consecución de los principios constitucionales que gobiernan la administración pública. Es justamente por ello, que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prescribe con meridana claridad que:

> 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
>
> a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
> b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
> c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
>
> 2. **La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad**, nacionalidad, residencia, idioma, **instrucción**, capacidad civil o mental, o condena, por juez

competente, en proceso penal (énfasis agregado).

9. Bajo esta perspectiva, vale decir que la legitimidad de un proceso democrático no se mide únicamente con base al número de personas que puedan participar en una contienda electoral, puesto que también resulta razonable asegurar que quienes asuman roles claves (como la dirección de un país) cumplan con las capacidades y habilidades necesarias para el desempeño eficiente del cargo público al que han decido postular.

10. En consecuencia, la introducción de un criterio cualificador y distintivo para regular razonablemente la postulación a las dignidades de presidente, vicepresidente de la República y de asambleísta, en función de la edad e instrucción formal debe interpretarse como una medida destinada a fortalecer la representación de la Función Ejecutiva y Legislativa del país, procurando un adecuado balance entre el funcionamiento de la estructura democrática y el bienestar colectivo.

11. Por lo expuesto, dejo sentada las razones por las cuales no estimo que la octava propuesta de modificación constitucional, contenida en la causa 2-23-RC, menoscabe el derecho constitucional a la participación democrática en el ámbito político.

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 2-23-RC, fue presentado en Secretaría General el 06 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 21:41; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Firmado electrónicamente por:
CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

223RC-63918

Caso Nro. 2-23-RC

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y voto salvado que antecede fue suscrito el día viernes quince de diciembre de dos mil veintitres, por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado y por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, respectivamente; el día jueves veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz; el día martes dos de enero de dos mil veinticuatro el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes; y, el día jueves cuatro de enero de dos mil veinticuatro el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 55-23-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 14 de diciembre de 2023 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.

LEGITIMADO ACTIVO:
Andrés Armando Cervantes Valarezo y José Gabriel Apolo Santos.

CORREOS ELECTRÓNICOS:
jgapolo@apolo.ec; acervantes@apolo.ec y ggarcia@apolo.ec

CASILLERO ELECTRÓNICO: 1205069311

LEGITIMADOS PASIVOS: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Arenillas, provincia de El Oro y Procuraduría General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Artículos 66 numeral 4, 82, 226, 300, 323 y 425 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA: Los accionantes solicitan:
"*Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1 y 5, numerales5.38 y 5.39, de la Ordenanza Reformatoria que regula el cobro de la Tasa sobre el Uso y Ocupación de suelo urbano y rural, así como de toda otra norma conexa, por ser incompatibles con los artículos 66 numeral 4, 300, 226, 323 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador y lesionar los principios de equidad, proporcionalidad, razonabilidad y no confiscatoriedad*".
De igual manera los accionantes solicitan la suspensión provisional de las normas acusadas como inconstitucionales.

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.-

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 79-23-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 15 de diciembre del 2023 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: Manuel Agustín Chamba Chamba.

CORREO ELECTRÓNICO: manuagus_c20@hotmail.com;

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidente Constitucional de la República, Presidente de la Asamblea Nacional y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:
Artículos: 66 numeral 4; 61 numeral 7; 82; y, 176 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA: El accionante solicita se declare la inconstitucionalidad por el fondo del primer apartado del inciso final del artículo 45 del Código Orgánico de la Función Judicial, publicado en el Registro Oficial 544 de 9 de marzo de 2009.

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.-

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Caso N° 1-24-CP
Jueza sustanciadora: Teresa Nuques Martínez

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. - Quito, D.M., 16 de enero de 2024. **VISTOS:** En mi calidad de jueza constitucional sustanciadora de la presente causa, en virtud del sorteo realizado a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (SACC) de fecha 2 de enero de 2024; al tenor de lo previsto en los artículos 104 inciso cuarto y 438 numeral 2 de la Constitución de la República, artículos 104, 105 y 127 primer inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículos 30 y 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, **AVOCO** conocimiento de la causa **1-24-CP,** por medio de la cual se solicita a este Organismo el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de una propuesta de consulta popular, de once preguntas presentadas por el Presidente de la República. Al respecto, se dispone: **PRIMERO.-** De conformidad con lo establecido en el último inciso del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante la presente providencia se da inicio a la sustanciación del control previo de constitucionalidad correspondiente. **SEGUNDO.-** De **c**onformidad con el artículo 2 de la Resolución N° 0007-CCE-PLE-2020, que prioriza la notificación por medios digitales, hágase conocer el contenido de esta providencia de la siguiente forma: **2.1.** Al solicitante de la consulta popular, Daniel Roy Gilchrist Noboa Azín, en calidad de presidente de la República en los correos electrónicos: nsj@presidencia.gob.ec y sgj@presidencia.gob.ec; **2.2.** A la ciudadanía, en general, a través de la publicación del presente auto en el Registro Oficial y en la página web de la Corte Constitucional; **2.3.** A la Procuraduría General del Estado; y, **2.4.** A la Asamblea Nacional. **TERCERO.-** Conforme lo previsto en el artículo 8 del RSPCCC, se dispone oficiar al presidente de la República para que remita, en un término de veinticuatro horas contado a partir de la notificación del presente auto, un informe respecto a si persiste en su intencionalidad de consultar las once preguntas que originaron su petitorio inicial remitido a esta Corte el día 2 de enero de 2024. **CUARTO.-** Agréguese al proceso los escritos de amicus curiae presentados por Henry Llanés Suárez y Jorge Baquerizo Minuche, el 11 y 12 de enero de 2024, respectivamente. **QUINTO.-** En relación al espacio temporal para la emisión de la decisión correspondiente, de conformidad a lo dispuesto por este Organismo en el Dictamen No. 4-18-RC/19 de 09 de julio de 2019, a partir del presente avoco-actuación jurisdiccional inicial como Jueza Constitucional Ponente-, decurre la temporalidad determinada en el inciso final del artículo 105 de la LOGJCC, que establece que se decidirá: "dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo"**. SEXTO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución N° 007-CCE-PLE-2020, se solicita a las partes procesales que utilicen el módulo de "SERVICIOS EN LÍNEA" en la página web institucional https://www.corteconstitucional.gob.ec/ para el ingreso de escritos y demandas, siendo la herramienta tecnológica SACC la única vía digital habilitada para la recepción de escritos; en tal razón, no se recibirán documentos o comunicaciones a través de correos electrónicos

institucionales, ni en el sistema QUIPUX. Igualmente se receptarán escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y Lizardo García, de lunes a viernes desde las 8h00 a 16h30. **SÉPTIMO. -** Se designa a María Gabriela Ycaza Gómez como actuaria del Despacho, hasta la remisión del proyecto correspondiente al Pleno de este Organismo - **CÚMPLASE Y NOTIFÍQUESE.-**

Documento firmado electrónicamente
Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

LO CERTIFICO. - Quito, 16 de enero de 2024 .-

Documento firmado electrónicamente
María Gabriela Ycaza Gómez
ACTUARIA

Firmado electrónicamente por:
HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ

Firmado electrónicamente por:
MARIA GABRIELA YCAZA GOMEZ

Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

JV/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.