



REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



EDICIÓN CONSTITUCIONAL

Año II - Nº 88

**Quito, jueves 22 de
octubre de 2020**

Servicio gratuito

**ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR**

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

132 páginas

www.registroficial.gob.ec

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.

SUMARIO:

Págs.

**CORTE CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

141-14-EP/20 En el Caso N° 141-14-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 141-14-EP, presentada por el coronel de policía, Fabián Salas Duarte, en calidad de Director Nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional.....	3
1413-14-EP/20 En el Caso N° 1413-14-EP Desestímense las acciones extraordinarias de protección	11
1368-14-EP/20 En el Caso N° 1368-14-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada	22
134-13-EP/20 En el Caso N° 134-13-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección interpuesta por la comunidad indígena kichwa “Unión Venecia” (Cokiuve).	30
1336-14-EP/20 En el Caso N° 1336-14-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Jorge Raúl Bejarano Muñoz en contra del auto de 23 de mayo de 2014	58
1221-13-EP/20 En el Caso N° 1221-13-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada. ...	65
1245-14-EP/20 En el Caso N° 1245-14-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección signada con el número 1245-14-EP y archívese la causa.	82
1227-14-EP/20 En el Caso N° 1227-14-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 1227-14-EP.....	90
1218-13-EP/20 En el Caso N° 1218-13-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada. ...	97
1162-15-EP/20 En el Caso N° 1162-15-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada	104
1077-14-EP/20 En el Caso N° 1077-14-EP Desestímese la pretensión de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 1077-14-EP.	113

Págs.

1068-13-EP/20 En el Caso N° 1068-13-EP	
Desestímense las acciones extraordinarias	
de protección planteadas por la	
Procuraduría General del Estado y por	
el Instituto Ecuatoriano de Seguridad	
Social, signadas con el número 1068-13-	
EP	125

Sentencia No. 141-14-EP/20

Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 22 de julio de 2020

CASO No. 141-14-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EXPIDE LA SIGUIENTE****Sentencia**

Tema: La Corte desestima la acción extraordinaria de protección propuesta por el Director Nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional, en contra de una sentencia emitida en un proceso de acción de protección, al no hallar vulneraciones a los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías a ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento, a la motivación, el derecho a la seguridad jurídica y al derecho de petición.

I. Antecedentes Procesales

1. El 14 de agosto de 2013, el señor Jorge Alberto Vega Wray presentó una demanda de acción de protección ante el Juez Segundo de lo Civil de Manabí, en contra del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional. En su demanda, el accionante impugnó la Resolución del Honorable Consejo de Clases y Policía No. 2012-1458-CCP-PN, a través de la cual se resolvió negarle la posibilidad de rendir el examen de recuperación de un curso de ascenso policial.
2. El 29 de agosto de 2013, el Juez Segundo de lo Civil de Manabí dictó sentencia y en la parte decisoria resolvió textualmente “inadmitir” la acción de protección, argumentando que la resolución administrativa podía ser impugnada en sede contencioso administrativa. Inconforme con esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación.
3. El 28 de noviembre de 2013, la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dictó sentencia en la que revocó la decisión de primera instancia, aceptó la acción de protección y dispuso que la entidad accionante tome una “prueba extraordinaria” al accionante.¹
4. El 10 de enero de 2014, el Coronel de Policía, Fabián Salas Duarte, Director Nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia emitida el 28 de noviembre de 2013.
5. El 09 de mayo de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección signada con el número 0141-14-EP.

¹ La Sala argumentó que se había vulnerado, entre otros derechos, la igualdad, toda vez que a otros policías que se encontraban en la misma situación que el accionante sí se les permitió rendir un examen extraordinario.

6. El 26 de febrero de 2018, la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza avocó conocimiento del caso y dispuso que los juzgadores demandados presenten un informe motivado sobre los argumentos y alegatos expuestos en la demanda.

7. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.

8. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 09 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de 30 de junio de 2020 y dispuso que los jueces accionados presenten su informe de descargo.

II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

10. La entidad accionante señala que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías a ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento, a la motivación y el derecho a la seguridad jurídica (arts. 75, 76 numeral 3 y 7 literal l y 82 de la CRE). Además, esgrime que se vulneraron sus derechos de petición (art. 66 numeral 23 CRE) y *“a la procedencia disciplinaria”* (art. 188 CRE).

11. La entidad recuenta en su demanda los antecedentes del proceso de acción de protección y señala que la decisión adoptada mediante la Resolución del Honorable Consejo de Clases y Policía No. 2012-1458-CCP-PN fue tomada *“no solo en base a (sic) las circunstancias de la solicitud del recurrente si no (sic) también su hoja de vida”*.

12. Señala que no ha recibido tutela judicial efectiva y una decisión motivada porque la decisión impugnada *“no recoge la realidad del debido procedimiento consagrado en nuestra Constitución, hemos presentado de forma basta (sic) todas (sic) los alegatos en derecho que demuestran que el procedimiento de la Policía Nacional se constituye en actos administrativos completamente ajenos a la Justicia Ordinaria en su tramitación”*.

13. Añade que *“a pesar de tener una sentencia de Primera Instancia correcta y motivada, la sentencia expedida por los señores Ab. Liliana Arcenales Zamora, Ab. Luis Antonio Cando Arévalo y Ab. Marco Vinicio Ochoa Maldonado (Jueces de la Sala de lo Laboral, de la Niñez y la Adolescencia de Manabí) no entiende ni respeta el derecho constituido, desatienden que los actos administrativos tienen independencia y no pueden ser vinculados a garantías constitucionales sin previa violación de derechos constitucionales”*. Por ello indica que se violó

su derecho al debido proceso en la garantía de la observancia al trámite propio de cada procedimiento.

14. Indica también que la decisión impugnada vulneró el derecho a la “*independencia administrativa que tiene la Policía Nacional*”, irrespetando la seguridad jurídica.

15. Finalmente, manifiesta que era improcedente que mediante acción de protección se declare la nulidad del acto administrativo impugnado.

b. Por las autoridades judiciales demandadas

16. En su informe motivado, Marco Vinicio Ochoa Maldonado, Juez de la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, indica que las autoridades judiciales accionadas establecieron claramente los hechos presentados por las partes y que motivaron su resolución sobre la base del principio de razonabilidad.²

17. Agrega que “*la sentencia (...) contiene la debida motivación para resolver de la manera como nos hemos pronunciado y como resultado de ello concluimos que la Sala infiere que está prohibido el discrimen y trato desigual en nuestra Constitución y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos de los cuales el Ecuador es Estado parte; con estas apreciaciones no se vulnera el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el Art. 82 ibídem, conforme alega la parte accionada, ya que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas que deben ser aplicadas en forma pertinente, idónea y responsable por quienes las invocan*”. También niega vulneraciones a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.

IV. Análisis del caso

18. Para resolver el presente caso, la Corte considera necesario determinar si la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de la defensa, a ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento, a la motivación, al derecho a la seguridad jurídica y al derecho de petición. Además, si es necesario que esta Corte se pronuncie en torno a “*la procedencia disciplinaria*”, en los términos alegados por la entidad.

Sobre la tutela judicial efectiva

19. Sobre la tutela judicial efectiva, la Corte ha desarrollado su contenido en la sentencia 1943-12-EP/19, en la cual señaló que este derecho se compone de tres supuestos: “*1. el acceso a la administración de justicia; 2. la observancia de la debida diligencia; y, 3. la ejecución de la decisión*”. La Corte también ha explicado que “*la tutela judicial efectiva busca precautelar el acceso a la justicia, garantizando los derechos e intereses de las partes dentro de la tramitación de un proceso y la obtención de una respuesta debidamente motivada respecto de sus pretensiones*”.³

² El 08 de julio de 2020, se recibió el escrito S/N, suscrito por la ab. Liliana Arcentales Zamora, ex jueza de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en el que se reitera la improcedencia de la acción extraordinaria de protección.

³ Sentencia 921-12-EP/20 de 29 de enero de 2020.

20. En el caso concreto, la entidad accionante refiere que la decisión impugnada “*no recoge la realidad del debido procedimiento consagrado en nuestra Constitución (...) hemos presentado de forma basta todas (sic) los alegatos...*” y por ello vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva. A ello, la entidad añade que presentó “*de forma basta (sic) todas (sic) los alegatos en derecho que demuestran que el procedimiento de la Policía Nacional se constituye en actos administrativos completamente ajenos a la Justicia Ordinaria en su tramitación*”.

21. Más allá de la generalidad de la alegación formulada, luego de revisar el expediente procesal y la decisión impugnada, la Corte considera que el cargo alegado no se vincula con una vulneración específica a la tutela judicial efectiva, sino que en realidad expone una mera inconformidad con la sentencia de 28 de noviembre de 2013, emitida por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, misma que resolvió aceptar la acción de protección en el proceso originario. Esta mera inconformidad no es un argumento suficiente que denote vulneración alguna al derecho a la tutela judicial efectiva. Tampoco es procedente que la Corte se pronuncie sobre esta mera inconformidad en el marco de la tramitación y resolución de la acción extraordinaria de protección.

22. Por ello, la Corte desecha el cargo alegado por la entidad accionante.

Sobre el debido proceso en la garantía de la observancia del trámite propio de cada procedimiento

23. El artículo 76 numeral 3 de la Constitución establece que: “*en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento*”.

24. En el caso concreto, sumado a los argumentos previamente enunciados, la entidad accionante señala que los juzgadores demandados “*...desatienden que los actos administrativos tienen independencia y no pueden ser vinculados a garantías constitucionales sin previa violación de derechos constitucionales*”. En concreto, la entidad manifiesta que la resolución administrativa no podía ser impugnada mediante acción de protección, ni conocida y sustanciada por los juzgadores demandados.

25. Sobre esta alegación, la Corte Constitucional considera oportuno señalar que el artículo 88 de la Constitución expresamente establece que la acción de protección es la vía adecuada para el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales que hayan sido vulnerados por actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales, o en ciertos casos establecidos en los artículos 88 de la Constitución y 41 numeral 4 de la LOGJCC, por particulares.

26. Adicionalmente, la Corte recuerda que, al conocer y resolver acciones de protección, los jueces constitucionales tienen la obligación de realizar un análisis de los hechos puestos a su conocimiento para determinar si ha existido vulneración de derechos contemplados en la Constitución. Es decir, “*la acción de protección obliga al juez constitucional a efectuar un análisis minucioso y pormenorizado del caso y las pruebas aportadas por las partes, para que con base a ello determine si ha ocurrido una vulneración de derechos de naturaleza constitucional*”.⁴

⁴ Sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, Corte Constitucional del Ecuador.

27. Ello implica que los jueces constitucionales no deben ni pueden negar una acción de protección únicamente bajo el argumento de que los actos administrativos son impugnables en la justicia contencioso administrativa, tal como pretende la entidad accionante, pues ello implicaría una vulneración del derecho de los justiciables a la tutela judicial efectiva en el componente del acceso a la justicia. Los jueces constitucionales tampoco pueden aceptar como válido que los actos administrativos emitidos por una entidad pública, en este caso la Policía Nacional, gozan de una supuesta independencia que los vuelve ajenos a la tutela constitucional de los derechos que precisamente protege la acción de protección.

28. Por ello, el hecho de que la entidad considere, sin mayores argumentos, que la acción de protección trata sobre asuntos de mera legalidad y que la misma ataca un acto que puede ser impugnado en justicia ordinaria, no es un cargo suficiente que justifique ni configure una vulneración al debido proceso en la garantía de la observancia del trámite propio de cada procedimiento.

29. La Corte además recuerda que, en virtud del artículo 16 de la LOGJCC, la regla general en procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales es que los hechos de la demanda se presumen ciertos cuando la entidad pública accionada “*no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria...*”. Es decir, es la entidad pública la encargada de demostrar que el acto u omisión impugnado no vulnera derechos constitucionales, independientemente de si el mismo puede ser impugnado en justicia ordinaria.

30. En síntesis, los jueces accionados encontraron la vulneración a derechos constitucionales y le dieron el trámite correspondiente a la acción de protección. Por lo expuesto, la Corte tampoco encuentra elementos que configuren una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la observancia del trámite propio de cada procedimiento, en los términos alegados por la entidad accionante.

Sobre el debido proceso en la garantía de la motivación

31. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución, el mismo obliga a los jueces a enunciar las normas o principios en los que se funda la decisión y a explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. En la sentencia No. 1285-13-EP/19 se determinó además que la motivación, en el caso de las garantías jurisdiccionales, implica un “*análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos*”.

32. En el caso concreto, la entidad accionante argumenta que los jueces demandados no valoraron los fundamentos fácticos del proceso ni consideraron sus argumentos al emitir la decisión impugnada.

33. De la revisión de la decisión judicial impugnada se desprende que los jueces demandados sí valoraron los elementos fácticos en el caso concreto. En efecto, los juzgadores señalaron:

...consta en autos la existencia de otras resoluciones que en casos análogos y sin explicar la pertinencia de los elementos fácticos que la motivan, han concedido una oportunidad adicional al examen supletorio accediendo con ello a una medida de discriminación positiva para los beneficiados (...) la Sala considera que (...) [la entidad accionante] ha dado ya una resolución

disponiendo el estado de pasivo del recurrente y por ende su pronto desenrolamiento de las filas policiales, sin que se le haya dada (sic) la misma oportunidad que se le ha dado a otros compañeros para subsanar mediante una prueba extraordinaria, el puntaje mínimo requerido para el ascenso de grado, requisito obligatorio para su permanencia en la institución...

34. En tal sentido, la Corte observa que los jueces demandados sí realizaron un análisis del mérito que correspondía en segunda instancia, pues consideraron y examinaron las pruebas aportadas por las partes y detectaron la vulneración del derecho a la igualdad, en el marco de sus competencias como jueces constitucionales. La Corte reitera que la motivación no depende de la extensión de los argumentos, sino que es perfectamente posible una fundamentación concreta y específica. Es decir, la presentación de argumentos sucintos y específicos sobre la resolución de un problema jurídico cumple con los parámetros constitucionales de la motivación.⁵

35. Además, los jueces demandados enunciaron y explicaron la pertinencia de normas jurídicas en el caso concreto. Por ejemplo, los mismos citaron y aplicaron al caso concreto los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución, entre otras disposiciones.

36. Por ello, la Corte no halla vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, en los términos alegados por la entidad accionante.

Sobre la seguridad jurídica

37. El artículo 82 de la Constitución establece que, “*el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. De acuerdo con lo señalado en la Sentencia No. 989-11-EP/19, las personas deben “*contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas*”. La entidad accionante señala que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica al no haber emitido una decisión motivada.

38. El único cargo planteado respecto al derecho a la seguridad jurídica se basa en que la sentencia no cumple con los requisitos mínimos para considerarla motivada. Esta alegación fue descartada en la sección precedente. Además, del análisis del expediente procesal no se observa ninguna acción u omisión judicial que pudiese haber limitado este derecho. En suma, se concluye que la sentencia objeto de análisis, tampoco vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

Sobre el derecho de petición

39. En la sentencia No. 35-11-SEP-CC, la Corte señaló que el derecho de petición implica “la obligación de la autoridad de dar respuesta pronta y oportuna a la petición elevada, debiendo esta respuesta resolver el fondo del asunto cuestionado, ser clara, precisa y guardar estrecha relación con lo solicitado”. Además, en la misma decisión, la Corte expresó que el derecho de petición no garantiza obtener una respuesta favorable a lo solicitado.

40. En las sentencias No. 056-14-SEP-CC y 195-15-SEP-CC, la Corte reconoció la dimensión procesal del derecho de petición, cuando este se refiere al acceso de las personas a órganos

⁵ Sentencias No. 1892-13-EP/19 y 1128-13-EP/19, de 10 de septiembre de 2019, 1901-13-EP/19 de 17 de septiembre de 2019, 1256-13-EP/19 y 1281-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019.

jurisdiccionales para obtener respuestas motivadas, por ejemplo, mediante el ejercicio del derecho de acción. En la misma línea, la Corte señaló que el derecho de petición, en su dimensión procesal, se entiende como un componente de la tutela judicial efectiva, en particular del acceso a la justicia.

41. En este caso, la entidad accionante alega la vulneración a su “*derecho de petición*”, sin esgrimir argumentos específicos que denoten vulneraciones a la tutela judicial efectiva, ni fundamentos sobre obstáculos que pudieran haber afectado inconstitucionalmente el acceso a órganos jurisdiccionales. De manera contraria, la entidad justifica la vulneración de su derecho de petición únicamente sobre la base de su inconformidad con la decisión judicial impugnada. A ello cabe agregar que la Corte ya expresó que esta decisión judicial se encuentra motivada.

42. Por ello, la Corte considera que, en el caso concreto, el hecho de no haber recibido una decisión favorable no implica una vulneración al derecho de petición alegado.

Otras consideraciones

43. En relación con la supuesta vulneración a la “*procedencia disciplinaria*”, alegada por la entidad accionante, la Corte aclara que, en el caso concreto, la potestad disciplinaria de la entidad no es de ninguna manera un derecho constitucional. El ejercicio de esta potestad faculta a la entidad a imponer sanciones a los servidores o personal que cometan infracciones de carácter administrativo disciplinario, en un marco de respeto a los derechos y garantías constitucionales y de acuerdo con los procedimientos previstos en la Carta Suprema y la ley.

44. Como tal, la entidad accionante no está legitimada para demandar mediante acción extraordinaria de protección la tutela de sus potestades públicas, en particular de la potestad disciplinaria, como si se tratase de un derecho constitucional.⁶

45. En el ámbito de la acción extraordinaria de protección, es necesario indicar que la misma está primariamente orientada, como de su nombre se deriva, a la protección de los derechos constitucionales, no de las potestades públicas. En este sentido, el resguardo legal de la presunción de legitimidad de los actos emitidos por la entidad accionante es una cuestión ajena al ámbito material de la acción extraordinaria de protección.

46. En la misma línea, la Corte considera necesario recordar que, si bien las personas jurídicas de derecho público tienen legitimación para reclamar derechos de protección en su dimensión procesal a través de la acción extraordinaria de protección, esta acción debe ejercerse con suma responsabilidad.⁷

47. Esta responsabilidad conlleva que las demandas de acción extraordinaria de protección, formuladas por las entidades públicas, deben contener argumentos relevantes que permitan a esta magistratura el análisis de vulneraciones a derechos constitucionales en su dimensión procesal por acciones u omisiones judiciales. En caso de que las autoridades públicas busquen la tutela del ejercicio de sus atribuciones deben acudir a los órganos idóneos para el efecto.

⁶ Sentencia No. 462-12-EP/19 de noviembre de 2019, Corte Constitucional del Ecuador.

⁷ Sentencia No. 838-12-EP/19 de 04 de septiembre de 2019.

V. 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 No. **141-14-EP**, presentada por el coronel de policía, Fabián Salas Duarte, en calidad de Director Nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.08.04
17:32:36 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrera Bonnet, Ali Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 22 de julio de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.04
19:30:17 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0141-14-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.05
11:19:34 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 1413-14-EP/20
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 21 de febrero de 2020

CASO No. 1413-14-EP

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

Sentencia

Tema: La Corte Constitucional analiza dos acciones extraordinarias de protección. En la primera acción, presentada en contra del auto de inadmisión del recurso de casación emitida por la Sala de Conjuces de la Corte Nacional de Justicia, se determina si los cargos alegados pueden ser analizados dentro de esta acción y si se vulneró el derecho a la motivación. En la segunda acción, presentada en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3, se analiza si los cargos alegados pueden ser analizados dentro de esta acción y si se vulneraron los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en sus garantías establecidas en los numerales 1 y 3 del artículo 76 de la Constitución.

I. Antecedentes Procesales

1. El 31 de enero de 2012, Graciela Emperatriz Ávila Moscoso presentó una demanda contencioso administrativa en contra de la dirección provincial de educación del Azuay del Ministerio de Educación, exigiendo la reliquidación y pago de valores, conforme el Mandato Constituyente No. 2, por haber trabajado 37 años en el Colegio Nacional Técnico Herlinda Toral y haberse aceptado su renuncia.
2. El 28 de noviembre de 2012, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en Cuenca aceptó la demanda respecto al “[...] pago de la diferencia existente entre lo pagado y lo que determina el art. 129 de la Ley Orgánica de Servicio Público, que se liquidará pericialmente, con intereses sobre la diferencia en el pago, desde la fecha de citación”.
3. El 14 de diciembre de 2012, la dirección provincial de educación hispana del Azuay del Ministerio de Educación presentó recurso de casación, el cual fue inadmitido mediante auto de 25 de julio de 2014 por el Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
4. El 30 de julio de 2014, el Ministerio de Educación interpuso recursos de aclaración y ampliación del auto de 25 de julio de 2014.
5. El 19 de agosto de 2014, el Director Distrital de Educación Intercultural y Bilingüe 01D01 Cuenca-norte y la delegada del Procurador General del Estado, conjuntamente, interpusieron acción extraordinaria de protección en contra del auto de 25 de julio de 2014 que inadmitió el recurso de casación.

6. El 21 de agosto de 2014, Augusto Xavier Espinosa, Ministro de Educación, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 28 de noviembre de 2012 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en Cuenca.
7. El 29 de agosto de 2014, el Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia negó los recursos de aclaración y ampliación solicitados el 30 de julio de 2014.
8. El 30 de septiembre de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las juezas Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, admitió a trámite las dos acciones extraordinarias de protección descritas en los párrafos 5 y 6 *ut supra*.
9. El 06 de noviembre de 2014, Graciela Emperatriz Ávila Moscoso, parte demandante del proceso contencioso administrativo, compareció al proceso designando como abogada patrocinadora a Karenina León Ávila.
10. Mediante escrito de 18 de mayo de 2015, Karenina León Ávila señaló que ella es hija y abogada designada de Graciela Emperatriz Ávila Moscoso (quien compareció mediante escrito el 06 de noviembre de 2014), y que debido a que su madre falleció, comparece al proceso en representación de ella.
11. El 20 de agosto de 2015, el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera avocó conocimiento de la causa y ordenó a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia la presentación de un informe de descargo motivado.
12. El 10 de septiembre de 2015, los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia presentaron su informe de descargo.
13. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 09 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Mediante providencia de 09 de diciembre de 2019, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa y dispuso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en Cuenca que remita su informe de descargo.

II. Competencia

14. 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 de la Constitución, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

15. En la presente causa se han presentado dos acciones extraordinarias de protección. La primera acción fue presentada conjuntamente por el Director Distrital de Educación Intercultural y Bilingüe 01D01 Cuenca-norte y la delegada del Procurador General del Estado (en adelante, “los accionantes”), en contra del auto de 25 de julio de 2014 dictado por el Tribunal de Conjuces de la

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que inadmitió el recurso de casación. La segunda acción fue presentada por el Ministro de Educación (en adelante “el accionante”), en contra de la sentencia dictada el 28 de noviembre de 2012 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en Cuenca. Siendo así, se analizará ambas acciones de forma separada.

3.1. De la acción extraordinaria de protección presentada por el Director Distrital de Educación Intercultural y Bilingüe 01D01 Cuenca-norte y la delegada del Procurador General del Estado en contra del auto de 25 de julio de 2014 dictado por el Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que inadmitió el recurso de casación

3.1.1. Fundamentos de la acción y pretensión

16. Los accionantes alegan que el auto dictado el 25 de julio de 2014 que inadmitió el recurso de casación, vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la Constitución), el debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76 numeral 7, literal I de la Constitución), la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución) e igualdad, así como los principios establecidos en el artículo 11 de la Constitución.
17. Según los accionantes, tales derechos y principios se habrían afectado debido a que:

En el presente caso en análisis, el Tribunal Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al expedir el fallo no indica cual es el fundamento jurídico para desconocer, es decir existe falta de aplicación de normas de derecho pues no consideraron el contenido del Art. 82 de la Constitución de la República, al dictar su sentencia están desconociendo los contenidos del Art. 31 de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, y Art. 115 del Reglamento a dicha Ley (en ese entonces vigente), de igual forma desconocen el Decreto Ejecutivo 1127 de 5 de junio de 2008, publicado en el Registro Oficial 361 del 17 de junio de 2008, que se encontraba vigente plenamente, el Acuerdo Ministerial 050 del 14 de febrero de 2007, toda vez que dentro de esta contienda se advierte además que la servidora, prestó sus servicios en calidad de docente, por lo que no estaba sujeta a la LOSEP, sino a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio y su Reglamento. De igual manera no aplicaron y consideraron el contenido de la Disposición Transitoria Vigésimo primera de la Constitución que en su última parte al tratarse de estímulos por jubilación de los docentes textualmente reza: "La ley regulará los procedimientos y métodos de cálculo", en suma el sistema de fuentes en el nuevo orden jurídico constitucional imperante en nuestro modelo de estado ha revalorizado a la jurisprudencia constitucional como fuente del derecho (arts. 436, 1 y 6 de la Constitución de la República), de suerte que los órganos jurisdiccionales inferiores no pueden alejarse de los fallos emitidos por la Corte Constitucional desconociendo la obligatoriedad y vinculación del precedente jurisprudencial vertical (para todos los jueces inferiores en los casos que conozcan sobre los derechos resueltos en instancia Constitucional) sino es mediante argumentos válidos y suficientes en relación a la jurisprudencia trazada por el más alto órgano de control constitucional dentro del Estado puesto que, estaría violando la seguridad jurídica, la tutela judicial efectiva, la debida motivación así como el principio de igualdad para casos análogos que ya han sido resueltos con anterioridad.

18. Adicionalmente, los accionantes señalan que se desatendieron los principios establecidos en el artículo 11 de la Constitución, al desconocer “[...] el más alto deber del Estado Constitucional de

derechos y de Justicia como es el de respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”.

19. Como pretensión, los accionantes solicitan que se declare la vulneración de derechos y se declare la “[...] nulidad de la sentencia de fecha 25 de julio de 2014 [...] emitida por los señores del H. Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia”.

3.1.2. Posición de la autoridad accionada

20. El 10 de septiembre de 2019, Francisco Iturralde Albán y Daniella Camacho Herold, conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, presentaron su informe de descargo señalando que el recurso de casación fue inadmitido en virtud de que “[...] no procedía en razón de su falta de fundamentación de las causales primera y segunda del Art. 3 de la ley de Casación y por no reunir los presupuestos de la tercera causal del Art. 3 de la ley de casación [sic]”.
21. En dicho informe, las autoridades judiciales mencionan que los accionantes confunden auto de inadmisión con sentencia, y aclaran que la providencia de 25 de julio de 2014 no es una sentencia, sino un auto que inadmitió el recurso de casación “[...] por mal fundamentado y por no reunir los presupuestos establecidos en la ley, en la doctrina y en la jurisprudencia”.
22. Respecto a la supuesta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, las autoridades judiciales accionadas manifiestan que dicha alegación demuestra

[...] el descontento que ha generado en el recurrente la inadmisión del recurso de casación, [...]. Al inadmitir el recurso de casación [...] simplemente se aplicó la Ley de Casación, en la que encontramos claramente establecidos los requisitos de admisibilidad del recurso de casación; y, especialmente el Art. 6.

23. En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, las autoridades judiciales mencionan que en la demanda “[...] no se encuentra señalamiento alguno respecto de la forma en la cual se haya violado la tutela efectiva [...], su sola disconformidad [...] no constituye violación a la tutela judicial efectiva”. Asimismo, sobre el derecho a la motivación, las autoridades judiciales señalan que “[...] no se indica en ningún momento como se ha producido la falta de motivación y la forma en que se ha vulnerado el derecho”.

3.2. De la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministro de Educación en contra de la sentencia dictada el 28 de noviembre de 2012 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en Cuenca

3.2.1. Fundamentos de la acción y pretensión

24. El accionante señala que la sentencia impugnada

[...] es la expedida con fecha 28 de noviembre de 2012 [...] la misma que se ejecutorió el 28 de julio de 2014, con la providencia emitida por la Corte Nacional de Justicia, mediante la cual se

notifica con la sentencia del Recurso de Casación No. 62-013, emitida el 25 de julio de 2014 [...], con la que se inadmite el recurso de casación.

25. Según el accionante, la sentencia impugnada vulneró los derechos a la seguridad jurídica establecida en el artículo 82 de la Constitución y al debido proceso en sus garantías establecidas en los numerales 1 y 3 del artículo 76 del mismo cuerpo normativo.
26. Respecto al derecho a la seguridad jurídica, el accionante señala que este derecho se vulneró debido a que

[...] [la] reclamante ya recibió oportunamente la liquidación por concepto de incentivo en la suma de USDS 12.000,00 por lo que no es procedente repetir este pago. Además no puede concebirse una cancelación con carácter retroactivo, porque significaría doble pago y aquello atentaría contra la garantía de seguridad jurídica [...] la sentencia [...] materia de la impugnación es totalmente improcedente porque intenta una reliquidación que se cancele una pretendida diferencia cuando esta ya fue cancelada de conformidad con lo previsto en el Decreto Ejecutivo No. 1127 de 5 de junio de 2008, que de ninguna manera contradice la disposición del Art. 8 del Mandato Constituyente 2.

27. En relación con el derecho al debido proceso y sus garantías establecidas en los numerales 1 y 3 del artículo 76 de la Constitución, el accionante señala que estas garantías se vulneraron cuando la sentencia impugnada aceptó “[...] *la demanda únicamente en cuanto [...] [a la diferencia] entre lo pagado y lo que determina el artículo 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público*”, generando un supuesto doble pago.
28. En la demanda, al hacer referencia a la violación al debido proceso, el accionante señala que “[a]l duplicarse el pago se estaría creando desigualdad entre los ciudadanos que se han acogido a la jubilación, porque otros servidores públicos se jubilaron con el mismo valor que le fue cancelado a la beneficiaria (...) y no han recibido ninguna compensación adicional por parte del Estado ecuatoriano”, lo que le lleva a decir que es injusto, desigual y discriminatorio, además de señalar afectación al principio de igualdad (al respecto invoca los artículos 3 numeral 1, 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución).
29. Como pretensión, el accionante solicita que se deje sin efecto la sentencia recurrida, declarando sin lugar la demanda “[...] *ya que la accionante al acogerse a la jubilación, se lo hizo [...] en estricto apego a lo establecido en el Mandato Constituyente 2*”.

3.2.2. Posición de la autoridad accionada

30. Mediante auto de 09 de diciembre de 2019 la jueza constitucional Daniela Salazar Marín dispuso que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en Cuenca presente su informe de descargo en el término de cinco días. A pesar de haber sido notificados en legal y debida forma, los jueces del Tribunal no han remitido su informe dentro de la presente causa.
31. Adicionalmente, pese a que la presente acción extraordinaria de protección se presentó en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en Cuenca, mediante escrito de 10 de septiembre de 2019, los conjuces Francisco Iturralde Albán y Daniella Camacho Herold de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se pronunciaron sobre la presente acción señalando que las supuestas vulneraciones a

derechos no tienen sustento alguno y que la presente acción solo está “demostrando una actitud procesal dilatoria”.

IV. Análisis Constitucional

4.1. De la acción extraordinaria de protección presentada por el Director Distrital de Educación Intercultural y Bilingüe 01D01 Cuenca-norte y la delegada del Procurador General del Estado en contra del auto de 25 de julio de 2014 dictado por el Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que inadmitió el recurso de casación

32. En su demanda, los accionantes identifican el auto impugnado de la siguiente manera:

La sentencia violatoria de los derechos Constitucionales de mi representada y de la entidad demandada es aquella dictada por la H. Sala de la Corte Nacional de Justicia Tribunal de Conjuces de la Sala Contencioso Administrativo, emitida en providencia de fecha 25 de julio de 2014, las 16h36, dentro del proceso Contencioso Administrativo signado en esa instancia con el N° 62-013 y que ha producido graves violaciones a los derechos constitucionales de la entidad pública demandada con motivo de dicha decisión judicial, impidiendo una verdadera tutela judicial efectiva, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica, así como una debida motivación en dicha sentencia lo que comporta evidentes violaciones a derechos fundamentales.

33. En el mismo sentido, como pretensión, los accionantes solicitan que se declare la “[...] nulidad de la sentencia de fecha 25 de julio de 2014 [...] emitida por los señores del H. Tribunal de Conjuces de la Sala Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia”. Si bien en la demanda se utiliza el término “sentencia” al referirse al acto impugnado, se observa que la única pieza procesal emitida en esa fecha y por esa Sala, corresponde al auto de inadmisión del recurso de casación. Por lo que el análisis se centrará en verificar si existe vulneración de derechos constitucionales, en relación con el auto dictado el 25 de julio de 2014.

34. Considerando que la demanda no es clara al señalar qué cargos van enfocados respecto a qué derechos, esta Corte realizará el análisis de los cargos alegados de la siguiente manera:

- 1) Que el auto de inadmisión no atendió a los principios establecidos en el artículo 11 de la Constitución, al desconocer “[...] el más alto deber del Estado Constitucional de derechos y de Justicia como es el de respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”.
- 2) Que el auto de inadmisión vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica ya que no se aplicaron

[...] los contenidos del Art. 31 de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, y Art. 115 del Reglamento a dicha Ley [...], de igual forma desconocen el Decreto Ejecutivo 1127 de 5 de junio de 2008 [...], el Acuerdo Ministerial 050 de 14 de febrero de 2007, toda vez que dentro de esta contienda se advierte además que la servidora, prestó sus servicios en calidad de docente, por lo que no estaba sujeta a la LOSEP, sino a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio y a su Reglamento. De igual manera no aplicaron y consideraron el contenido de la Disposición Transitoria Vigésimoprimera de la Constitución que en su última parte al

tratarse de estímulos de jubilación de los docentes textualmente reza: “La ley regulará los procedimientos y métodos de cálculo”.

- 3) Que el auto de inadmisión vulneró el derecho a la motivación debido a que “[...] *no indica cual es el fundamento jurídico para desconocer, es decir existe falta de aplicación de normas de derecho*”.
35. Sobre el primer cargo, la Corte observa que el artículo 11 de la Constitución, alegado como violado, establece nueve principios para el ejercicio de los derechos, mas no se refiere a un derecho en particular que pueda ser reclamado por los accionantes. Adicionalmente, cabe recordar que los accionantes son el Director Distrital de Educación Intercultural y Bilingüe 01D01 Cuenca-norte y la delegada del Procurador General del Estado, y que esta Corte ya ha reiterado que “[...] *la titularidad de los derechos recae en los individuos o colectivos, mas no en el Estado y sus distintos órganos*”¹; así como también que “[...] *las entidades públicas podrán actuar como legitimados activos en procesos de acción extraordinaria de protección solo de manera excepcional, cuando se esgrima una vulneración a los derechos de protección en su dimensión procesal*”². Por lo que, los principios señalados en dicho artículo pueden ser analizados en relación con los derechos puntuales alegados, según corresponda en su dimensión procesal.
36. Respecto al segundo cargo, los accionantes cuestionan la falta de aplicación de normas sustantivas referentes a la carrera de docente, entre ellas, la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, el Decreto Ejecutivo 1127 de 5 de junio de 2008, el Acuerdo Ministerial 050 y la Disposición Transitoria Vigésimoprimera de la Constitución respecto a los estímulos de jubilación en la docencia. Esta Corte verifica que el auto impugnado analizó si el recurso presentado era admisible o no, mas no le correspondía resolver si se debían aplicar normas sustantivas referentes a la carrera de docente. Al alegar la falta de aplicación de normas sustantivas, los accionantes demuestran su inconformidad con la decisión de inadmisión y pretenden que esta Corte analice nuevamente el mérito de la controversia y que se revise una sentencia no impugnada. Cabe recordar que en el marco de una acción extraordinaria de protección a la Corte no le corresponde verificar la observancia de normas infra constitucionales relacionadas a la carrera y escalafón docente, ni el mérito en procesos ordinarios³.
37. Finalmente, respecto al último cargo, los accionantes alegan que se vulneró el derecho a la motivación debido a que el fallo “[...] *no indica cual es el fundamento jurídico para desconocer, es decir existe falta de aplicación de normas de derecho*”.
38. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal I) de la Constitución, señala 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos*”. Como lo ha señalado la Corte, “*la motivación constituye una garantía concreta del derecho a la defensa y a su vez forma parte del espectro general del debido proceso, como uno de sus componentes primordiales*”⁴.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 282-13-JP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 31

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 838-12-EP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 24.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1892-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 29.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 0280-13-EP/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 27.

39. Esta Corte observa que el auto dictado el 25 de julio de 2014, al analizar si el recurso de casación era o no admisible, señaló:

A fin de que progrese el recurso de casación por la primera causal del Art. 3 de la Ley de Casación, no basta mencionar en forma general el vicio en el que ha incurrido la sentencia o auto recurridos, sino que debe especificarse las causas o razones por las cuales se afirme que se ha producido la falta de aplicación de las normas de derecho [...]. En la especie, la recurrente únicamente hace un recuento de las normas, pero no explica de manera detallada y pormenorizada en qué ha consistido el yerro invocado [...]. En relación a la denuncia que hace la recurrente con fundamento en la causal segunda del Art. 3 de la Ley de Casación [...] ni siquiera se hace referencia a las normas alegadas como infringidas en la fundamentación del recurso.- Consecuentemente, no puede considerarse que se ha cumplido el requisito establecido en el numeral 4 del art. 6 de la Ley de Casación [...] En lo concerniente a la denuncia que hace la recurrente con fundamento en la causal tercera [...] no indica qué preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba se han violado, ni el mecanismo probatorio respecto del que se produjo la alegada infracción [...]. Por las consideraciones expuestas se inadmite el recurso de casación.

40. De la revisión del auto impugnado, esta Corte Constitucional verifica que con base en las normas jurídicas sobre requisitos de admisión y los criterios de fundamentación mínima de las causales, el auto impugnado resolvió inadmitir el recurso de casación. Por lo indicado, se observa que el auto impugnado sí enuncia el fundamento jurídico y explica la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes del caso, garantizando el derecho a la motivación establecido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución. Además, cabe señalar que el hecho de que el auto impugnado no haya resuelto de forma favorable a los intereses de los accionantes, no implica *per se* una vulneración del derecho a la motivación como lo ha señalado la Corte en casos anteriores⁵.

4.2. De la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Educación en contra de la sentencia dictada el 28 de noviembre de 2012 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en Cuenca

41. El accionante alega que la sentencia impugnada vulneró los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en sus garantías establecidas en los numerales 1 y 3 del artículo 76 de la Constitución. Adicionalmente, el accionante menciona que no se observaron los artículos 226 y 424 de la Constitución, y que no se aplicó el artículo 111 numeral 2 del Reglamento a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional. En resumen, los cargos alegados por el accionante son los siguientes:

1) Derecho a la igualdad: el accionante menciona que al duplicarse el pago se vulnera el derecho a la igualdad por el valor que ya fue pagado a la beneficiaria, “[...] consecuentemente no solo se estaría actuando de forma injusta, sino también desigual y discriminatoria”.

2) Inaplicación de normas: el accionante señala que se inobservaron los artículos 226 (que dispone que se ejercerán solo las facultades y competencias de las instituciones públicas)⁶

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 392-13-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 32.

⁶ Artículo 226 de la Constitución: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el

y 424 (respecto a la Constitución como norma Suprema)⁷ de la Constitución, sin argumentar cómo la supuesta inobservancia de dichos artículos, vulnera algún derecho constitucional. Además, el accionante señala que no se aplicó el artículo 111 numeral 2, del Reglamento a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional.

3) Derecho a la seguridad jurídica: el accionante señala que este derecho se vulneró debido a que la “[...] reclamante ya recibió oportunamente la liquidación por concepto de incentivo en la suma de USDS 12.000,00 por lo que no es procedente repetir este pago”. Según el accionante, ya se realizó un pago conforme el Decreto Ejecutivo No. 1127 de 5 de junio de 2008, por lo que la sentencia genera un doble pago, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica.

4) Derecho al debido proceso y sus garantías establecidas en los numerales 1 y 3 del artículo 76 de la Constitución: el accionante alega que estas garantías se vulneraron cuando la sentencia impugnada aceptó *“la demanda únicamente en cuanto al pago entre lo pagado y lo que determina el artículo 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público”*.

42. De los cargos alegados por el accionante se observa que se cuestiona el monto determinado en la sentencia impugnada, las supuestas afectaciones y la *“injusticia”* de la decisión, la falta de aplicación de normas sustantivas referente a la carrera de docente y la supuesta inobservancia de normas constitucionales referentes a las competencias de las instituciones públicas (sobre esto, el accionante alega la falta de competencia debido a que la sentencia impugnada *“no podía declarar ningún derecho subjetivo a favor de la accionante”*) y la supremacía de la Constitución. Siendo así, se observa que los cargos señalados cuestionan la decisión de fondo de la sentencia impugnada, reflejando su inconformidad. Tal es así que como pretensión, el accionante solicita que se deje sin efecto la sentencia recurrida, declarando sin lugar la demanda *“[...] ya que la accionante al acogerse a la jubilación, se lo hizo [...] en estricto apego a lo establecido en el Mandato Constituyente 2”*.
43. En relación al derecho a la igualdad (que el accionante alega vulnerado como parte del derecho al debido proceso), cabe señalar que conforme ha establecido esta Corte, las instituciones públicas en principio están legitimadas para presentar garantías jurisdiccionales con el propósito de tutelar los derechos de las personas, pueblos, comunidades, nacionalidades, colectivos y de la naturaleza⁸. En ese sentido, dentro de esta acción extraordinaria de protección, el accionante cuestiona la supuesta afectación a derechos de terceros debido al monto determinado en la sentencia. No obstante, la Corte Constitucional dentro de una acción extraordinaria de protección no puede actuar como una instancia más y resolver la controversia de origen proveniente de un proceso ordinario, menos aún resolver si la sentencia impugnada vulneró el derecho a la igualdad por considerar que esta es *“injusta”*.
44. Al cuestionar el fondo de la decisión, esta Corte podría únicamente analizar si el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo No. 3 de Cuenca fundamentó su decisión, considerando los

deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

⁷ Art. 424 de la Constitución: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica [...]”

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 282-13-JP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 31.

argumentos presentados por las partes. Así, se analizará si la sentencia impugnada fundamentó su decisión con el fin de determinar si se vulneró el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución⁹ o el derecho al debido proceso en sus garantías establecidas en los numerales 1 y 3 del artículo 76 de la Constitución, las cuales consisten:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes [...]. 3. 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. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento

45. Siendo así, esta Corte verifica que la sentencia impugnada realizó el siguiente análisis:

[e]l debate en esta controversia surge del alcance que se debe dar al Mandato Constituyente en relación con la norma con la que se liquida, que también regula la situación jurídica en estudio y que para el efecto se señala: Que pagar a unos servidores con el Mandato y a otro con una diferente sería provocar un trato discriminatorio [...]. Los debates jurídicos en cuanto a la aplicación del mandato constituyente u otra norma, han sido materia de diferentes apreciaciones, pero este Tribunal sostiene que: [...] la resistencia de la autoridad accionada en eludir el pago, no es concordante con la norma constitucional vigente a la fecha de la liquidación, esto es al principio contenido en el numeral cinco del mismo artículo 11 [de la Constitución] [...] Es también adecuado señalar que se determina la procedencia de la aplicación del precepto invocado, por estar así impuesta a la administración de justicia esta actitud, de acuerdo con lo señalado en el Art. 140 del Código orgánico de la Función Judicial.

46. De lo citado se verifica que existió una controversia en la aplicación de normas y, para ello, el Tribunal realizó una interpretación fundamentándose en el artículo 11 numeral 5 de la Constitución y en normas infra constitucionales. Cabe señalar que, con el fin de determinar si se vulneraron los derechos a la seguridad jurídica o al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas, a la Corte Constitucional no le corresponde determinar si la interpretación de normas infra constitucionales fue correcta o no, sino que se limita a verificar que la inobservancia de normas no acarree la vulneración de derechos constitucionales. En este caso, se verifica que la decisión contenida en la sentencia impugnada observó normas jurídicas previas, claras y públicas y no acarree vulneración a derechos constitucionales, por lo que no se constata que el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo No. 3 de Cuenca haya vulnerado los derechos a la seguridad jurídica y el debido proceso en sus garantías establecidas en los numerales 1 y 3 del artículo 76 de la Constitución.

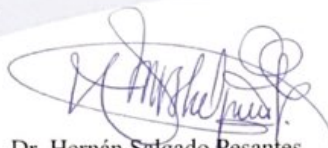
V. Decisión

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** las acciones extraordinarias de protección planteadas;
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

⁹ Art. 82 de la Constitución: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

3. Notifíquese y cúmplase.



Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Ali Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en sesión ordinaria de viernes 21 de febrero de 2020.- Lo certifico.



Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 1368-14-EP/20
Jueza Ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 05 de agosto de 2020

CASO No. 1368-14-EP

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

Sentencia

TEMA: En esta decisión se analiza si la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, que resuelve el recurso de casación presentado por el Servicio de Rentas Internas, vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de motivación, de cumplimiento de las normas y derechos de las partes; y, el derecho a la seguridad jurídica. La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el Gerente General de EXPOMEDIOS S.A., una vez examinadas sus alegaciones.

I. Antecedentes

1. El señor Douglas Alberto Hernández Valdiviezo, en calidad de Gerente General y como tal representante legal de la compañía EXPOMEDIOS S.A., impugnó el Acta de Determinación N° 0920090100308 de 10 de noviembre de 2009, por concepto de Impuesto a la Renta del Ejercicio Fiscal 2005 emitida por el Director Regional del Servicio de Rentas Internas Litoral Sur, fijando la cuantía de la demanda en USD 279.556,98.
2. La Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N° 2, con sede en Guayaquil, dentro del juicio signado con el N° 2009-0123, en conocimiento de la causa, en sentencia dictada el 23 de abril de 2012 y notificada el 24 del mismo mes y año, declaró parcialmente con lugar la demanda interpuesta por el representante legal de la Compañía EXPOMEDIOS S.A.; y, modificó “(...) la glosa impuesta en el acta de determinación tributaria No. 0920090100308 por el impuesto a la renta del año 2005, al casillero No. 799 con afectación al estado de resultados y establece como glosa el valor de US\$ 35.761; y deja sin efecto el recargo del 20% sobre el valor a pagar”.¹
3. El Director Regional del Servicio de Rentas Internas Litoral Sur interpuso recurso de casación en contra de la sentencia dictada el 23 de abril de 2012 por la Primera Sala del Tribunal Distrital

¹En la sentencia de 23 de abril de 2012 emitida por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N° 2, con sede en Guayaquil, consta que: “Del estudio de las constancias procesales, se llega a conocimiento que la Administración Tributaria, mediante Acta de Determinación No. 0920090100308 emitida el 10 de noviembre del 2009, informó al demandante por concepto de diferencia del valor presentado por concepto de gastos deducibles en la declaración de Impuesto a la Renta del ejercicio fiscal 2005, específicamente por las compras realizadas a los proveedores Ciochi S.A., Faluya S.A., Florian S.A., Pelic S.A., Posite S.A., Tefillin S.A y Tradorca S.A, que suman un total de US \$1'292.232,70, siendo que la principal motivación que expone la administración Tributaria es que estos proveedores, aparecen como "NO UBICADOS", los medios de pagos aparecen a favor de terceras personas, y se presume la falta de sustancia económica a las transacciones realizadas con estas empresas”.

de lo Fiscal N° 2, con sede en Guayaquil, recurso que fue admitido a trámite con auto de 11 de septiembre de 2012.

4. En sentencia de 28 de julio de 2014, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, resolvió declarar la nulidad del fallo recurrido; y, en la sentencia de mérito, aceptar parcialmente la demanda de impugnación, confirmando en su totalidad las glosas levantadas por la Administración y dando de baja el recargo del 20% establecido en el acta de determinación impugnada.
5. El 25 de agosto de 2014, el señor Douglas Alberto Hernández Valdiviezo, en calidad de Gerente General y como tal representante legal de la compañía EXPOMEDIOS S.A., presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de julio de 2014 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
6. Con auto de 08 de octubre de 2014 se admitió a trámite la acción planteada N° 1368-14-EP.
7. El 05 de febrero de 2019, los actuales Jueces de la Corte Constitucional, se posesionaron en sus cargos; y, el 09 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo de rigor, siendo asignado el caso No. 1368-14-EP a la Jueza Constitucional Doctora Carmen Corral Ponce, a cuyo Despacho se remitió el expediente en Memorando No. 1307-CCE-SG-SUS-2019 recibido de forma íntegra el 24 de julio de 2019.
8. En providencia de 11 de enero de 2020, la Jueza Constitucional Sustanciadora avocó conocimiento del caso; y, dispuso su notificación a los involucrados.
9. En el expediente consta el oficio remitido por el doctor Fernando Antonio Cohn Zurita, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ingresado el 16 de enero de 2020. Así como el escrito ingresado el 24 de enero de 2020, por el abogado Marco Proaño Durán, en calidad de Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, quien señala casilla constitucional para futuras notificaciones.

II. Competencia

10. En los artículos 94 y 437 de la Constitución; y, artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) se establece la competencia de la Corte Constitucional, para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

III. Alegaciones de las partes

3.1. Del accionante

11. El accionante alega una presunta violación del debido proceso en la garantía de motivación, ante lo cual sostiene que “[l]a sentencia en cuestión, para empezar, declara la nulidad de la

sentencia recurrida en Casación partiendo de tan sólo un aserto: Que dicha sentencia del Tribunal Distrital de lo Fiscal no está motivada ... los Jueces Nacionales no han hecho otra cosa que transcribir una parte de la disposición constitucional relativa a la motivación de todos los actos del poder público”.

12. En este contexto, agrega que los jueces “(...) *no han determinado de modo alguno por qué esto es así: por qué, supuestamente hay ausencia de enunciados normativos en la sentencia que se anula (cuando una revisión somera de aquella sentencia de instancia evidencia lo contrario) y por qué habría ausencia de encaje fáctico entre los hechos del caso y las premisas normativas. Es palpable, pues, que los Jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia no han dado razones de ningún tipo para despejar estas cuestiones; y paradójicamente han producido una Sentencia de Casación inmotivada que incurre en el mismo vicio que supuestamente ellos estaban controlando*”.
13. Por otra parte, sostiene que “(...) *la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia no sólo que declaró la nulidad de la sentencia recurrida, sino que expidió una Sentencia de Mérito en la que increíblemente rehace la valoración de la prueba y desestima las pruebas presentadas por nuestra empresa porque supuestamente ‘... ninguno de estos documentos se vincula a que los pagos hayan sido realizados a los proveedores...’*”; lo que asegura “(...) *equivale a atribuirse una potestad que los Jueces Nacionales no tienen según la Ley, y que incluso está prohibida a la Corte Nacional según se desprende de varios e importantes fallos de casación*”.
14. Asegura que la revalorización de la prueba en un proceso de casación, causa el desmedro de varios derechos constitucionales de su representada, lo que supone la negación total de la primera y más básica garantía de todo juicio: el cumplimiento de las normas y de los derechos de las partes.
15. Finalmente, respecto al derecho a la seguridad jurídica, indica que se demuestra su violación “(...) *cuando una valoración probatoria realizada en debida forma por unos Jueces de instancia (los del Tribunal Distrital de lo Fiscal) es anulada y posteriormente re-hecha por los Jueces Nacionales, cuando ello no forma parte de las potestades legalmente atribuidas a éstos, y cuando los mismos fallos de Casación de la Corte Nacional de Justicia especifican buenas razones para prohibir este tipo de comportamientos totalmente imprevistos que minan la confiabilidad de nuestro sistema de administración de Justicia*”.
16. En la pretensión solicita que la sentencia impugnada se declare nula y carente de eficacia jurídica; y, que se deje en firme la sentencia de 23 de abril de 2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal No.1, dentro del juicio de impugnación No. 09501-2009-0123.

3.2. De los accionados

17. En el expediente constitucional, consta el oficio remitido por el Dr. Fernando Antonio Cohn Zurita, en calidad de Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, quien indica que el auto dictado por la jueza ponente requiriendo un informe motivado, no pudo ser remitido a los jueces nacionales, en razón de que han sido cesados en sus funciones por resoluciones del Consejo de la Judicatura.

IV. Análisis del caso

18. El problema jurídico involucra dilucidar si la decisión judicial impugnada incurre en violación del derecho al debido proceso en las garantías de motivación y de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, previstas en el artículo 76, número 7, letra l) y número 1, respectivamente; y, del derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República. En este sentido, se efectúa el siguiente examen:

Análisis del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

19. De conformidad con el artículo 76 de la Constitución de la República, en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, se asegurará el derecho al debido proceso que, entre otras garantías básicas, incluirá el derecho a recibir resoluciones motivadas por parte de los poderes públicos; así, el numeral 7, letra l) del citado artículo puntualiza 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.”* En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado que *“(...) los juzgadores en la sentencia, para que se considere que hay motivación, deben al menos i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y ii) la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*.²
20. El accionante ha sostenido en su demanda que la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, declaró la nulidad la sentencia recurrida *“(...) partiendo de tan sólo un aserto: Que dicha sentencia del Tribunal Distrital de lo Fiscal no está motivada (...)”*, sin determinar, a decir del accionante, las razones que justifiquen la existencia de falta de motivación, lo que conllevó a emitir una sentencia de casación inmotivada³.
21. Ahora bien, la sentencia de 28 de julio de 2014, en su acápite quinto, hace referencia a los cargos formulados por el Servicio de Rentas Internas en su recurso de casación⁴; en tanto que, en el acápite sexto, procede a analizar los cargos del recurrente e indica que *“(...) lo primero que debe afrontarse es, sin duda, la falta de motivación hecha al amparo de la causal quinta el art. 3 de la ley de la materia, porque de ser cierto la aseveración hecha por la Administración*

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1184-12-EP/19 de 11 de diciembre de 2019.

³ El accionante señala que *“Los Jueces Nacionales no han dado razones de ningún orden para acreditar su aserto de que la sentencia recurrida carece de motivación. O lo que es lo mismo: han declarado sin motivación que algo está inmotivado. Parece un juego de palabras, pero no lo es; y para explicarlo vamos a servirnos de la teoría estándar de la Argumentación Jurídica, construida entre otras cosas por un esquema de justificación racional de los argumentos (...)”*, luego de lo cual, procede a realizar una exposición doctrinaria de la teoría estándar de la argumentación jurídica.

⁴ *“Cargo 1: ‘falta de aplicación’ de los arts. 68, 71, 94, 17 (anterior 16) del Código Tributario, art. 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno, e ‘indebida aplicación’ del art. 96 del ERJAFE (causal primera). Cargo 2: ‘errónea interpretación’ de los arts. 258 y 270 del Código Tributario, ‘falta de aplicación de los arts. 1134, 114 y 115 del Código de Procedimiento Civil; y, ‘falta de aplicación’ de los precedentes jurisprudenciales obligatorios conforme lo dispone el art. 19 de la Ley de Casación, lo que ocasiona la ‘falta de aplicación’ de los arts. 17 del Código Tributario y 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno y la ‘errónea interpretación’ del art. 259 del Código Tributario (causal tercera). Cargo 3: ‘falta de motivación’ de la sentencia toda vez que infringe la letra l) del numeral 7 del art. 76 de la Constitución de la República, art. 130 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, art. 273 del Código Tributario, art. 276 del Código de Procedimiento Civil (causal quinta)”*.

Tributaria recurrente, dicha omisión produciría la nulidad de la sentencia, al tenor de lo ordenado en el art. 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República (...)”.

22. En el mismo acápite, la Sala cita el contenido de los artículos 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República, el inciso segundo del artículo 273 del Código Tributario, el cuarto numeral del artículo 130 del Código Orgánico de la Función Judicial y el artículo 276 del Código de Procedimiento Civil, para señalar que de las normas constitucional y legales transcritas “(...) *se evidencia la trascendencia que tiene la motivación de las resoluciones en general y de las sentencias en particular*”.
23. Luego del análisis de la sentencia emitida por el Tribunal A quo, la Sala concluye que la misma adolece de nulidad al no cumplir con el requisito de motivación; para fundamentar su decisión expone:

“El Tribunal Aquo, en la sentencia, ha hecho una transcripción casi textual de la demanda y de la contestación a la misma, no detalla las pruebas practicadas en el respectivo término, únicamente se hace referencia al informe pericial; y, en la parte resolutive se señala que del proceso existe una gran cantidad de documentos que constituyen soportes y justificantes de la actividad de la empresa, que la administración tributaria acepta todas las retenciones en la fuente por concepto de impuesto a la renta y recauda el impuesto al valor agregado, se indica además que la administración tributaria no ha presentado ninguna prueba objetiva de que no exista el hecho económico o alguna mínima prueba de que exista falsedad aunque sea ideológica de estos documentos; y, el por qué no cabe la aplicación del recargo del 20% en el presente litigio. Para resolver el caso, en el fallo recurrido 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, conforme lo exigen las normas jurídicas transcritas”.

24. Al declararse la nulidad de la sentencia emitida por el Tribunal Aquo, la Sala de lo Contencioso Tributario señaló “(...) *conforme el art. 16 de la Ley de Casación, en base de los hechos contemplados en el proceso, este Tribunal debe expedir la sentencia que corresponde*”. Es así que, la Sala en su sentencia de mérito, hace referencia a las piezas procesales que constan como prueba en el proceso, señala que la litis se centra en la deducibilidad de los gastos realizados por la empresa, que si bien están respaldados en facturas no existe constancia de que el pago se haya realizado por la misma; cita el artículo 17 del Código Tributario; y, con base en esta disposición sostiene que:

“(...) si los contribuyentes, por ignorancia, error o mala fe, cubren o exteriorizan sus propósitos efectivos, mediante apariencias formales distintas... el fisco puede prescindir de estas apariencias y determinar la obligación tributaria según la realidad oculta...para que un gasto sea considerado como tal debe tener una secuencia material que así lo justifique tales como la fuente de obligación, el pago o desembolso efectivo, la correspondiente factura y la acreditación de tales valores a favor del beneficiario; de la revisión del expediente existen facturas, pero no existe constancia de recepción del pago por parte del beneficiario, hecho que no ha sido desvirtuado por la compañía actora en sede administrativa y judicial”.

25. Finalmente, la Sala concluye que la compañía se limitó a justificar la existencia de las facturas y de las compañías que las emitieron, lo que no es suficiente para demostrar la secuencia material del gasto, el cual deviene en no deducible, por lo que confirmó en su totalidad las glosas determinadas por la Administración Tributaria. Así también, en relación al recargo del 20%

establecido en el acto impugnado, la Sala con base en el precedente jurisprudencial contenido en la Resolución de 4 de mayo de 2011, Registro Oficial No. 471 de 16 de junio de 2011, que señala que el mismo no se aplicará a determinaciones iniciadas con anterioridad al 29 de diciembre de 2007, resuelve dar de baja el recargo “(...) *por corresponder al análisis del ejercicio fiscal 2005*”, razón por la que la Sala en sentencia, acepta parcialmente la demanda de impugnación de EXPOMEDIOS.

26. En virtud de lo expuesto, se observa que la Sala se pronunció respecto de la causal invocada por el recurrente – causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación -, determinando como ésta se configuró, para luego proceder a emitir una sentencia de mérito y por tanto, a valorar la prueba que obra de autos, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 16 de la citada Ley; decisión en la que se enuncian las normas y principios jurídicos en que se funda y se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, lo que permite concluir que la sentencia impugnada se encuentra motivada en los términos del artículo 76, literal 1, numeral 7 de la Constitución de la República.

Análisis del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y del derecho a la seguridad jurídica

27. El accionante al fundamentar la presunta vulneración derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y el derecho a la seguridad jurídica, sostiene principalmente que los Jueces Nacionales expedieron una sentencia de mérito en la que “*rehace la valoración de la prueba y desestiman las pruebas presentadas por nuestra empresa*”, lo que equivale a atribuirse a una potestad que no tienen según lo previsto en la ley.
28. Al respecto, la Constitución de la República en su artículo 76 establece que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, que incluirá entre otras, la siguiente garantía básica: “1. *Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes*”; es así que, los operadores de justicia tienen la obligación de aplicar las normas jurídicas que correspondan en el caso concreto. Por su parte, el artículo 82 de la Constitución de la República recoge el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. En este contexto, tanto el artículo 76, numeral 1, como el artículo 82 de la Constitución, hacen referencia a derechos de protección, el primero sobre el derecho al debido proceso y el segundo, sobre la seguridad jurídica, por ende al estar relacionados se procede a realizar su análisis conjunto.
29. En este orden de ideas, es pertinente indicar que, de la revisión de la decisión impugnada, se observa que los Jueces de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional actuaron de conformidad a la normativa que regulaba el recurso de casación, siendo la Sala competente para conocer y resolver el recurso interpuesto por el Servicio de Rentas Internas de acuerdo a las regulaciones previstas en la Ley de Casación, lo que les facultó a emitir la sentencia de mérito, sin que la valoración de la prueba, constituya una vulneración de los derechos alegados, pues estaba facultada para hacerlo; en este caso en particular, sus actuaciones se enmarcaron en lo previsto en el artículo 16 de la Ley de Casación, el cual establecía que si la Corte Nacional

encuentra procedente el recurso “(...) casará la sentencia o auto de que se trate y expedirá el que en su lugar correspondiere y por el mérito de los hechos establecidos en la sentencia o auto”.

30. La Corte Constitucional en la sentencia 525-14-EP/20, se pronunció señalando que “(...) cuando la Corte Nacional 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**”⁵ (el énfasis es propio); por tanto, la Sala de Contencioso Tributario, al aceptar que se configuró la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, estaba facultada a emitir la sentencia de mérito.
31. En este contexto, lo que un litigante aspira de un recurso de casación, es que se observe la normativa pertinente y que ésta sea aplicada según corresponda al caso concreto, de tal manera que tenga certeza que se resolverá sobre la base de normas claras, previas y públicas vigentes a la época, que es precisamente lo que ocurrió al emitir la sentencia impugnada; en tal virtud, tampoco se observa una afectación al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, ni del derecho a la seguridad jurídica.

V. 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 planteada.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

DANIELA
SALAZAR
MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2020.08.18 15:26:32
-05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

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,

⁵ En la sentencia 525-14-EP/20, se citó además la Resolución No. 07-2017 de la Corte Nacional de Justicia para argumentar respecto del alcance de la sentencia de mérito: “(...) si bien fue emitida de forma posterior a los hechos del caso y se refería al numeral 3 del artículo 273 del Código Orgánico General de Procesos, permite aclarar cuál es el alcance de una sentencia de mérito. En dicha Resolución, la Corte Nacional de Justicia señaló que corresponde a los jueces y juezas del tribunal de la Sala Especializada de Casación correspondientes, corregir el error de derecho y reemplazar los fundamentos jurídicos errados por los adecuados, según corresponda. Así, el artículo 6 de dicha Resolución establece que la sentencia de mérito, ‘... abarca el análisis de la demanda, contestación, excepciones y la valoración de la prueba’”.

Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 05 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.18
15:45:12 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1368-14-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha:
2020.08.18
18:38:30 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 134-13-EP/20

Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 22 de julio de 2020

CASO No. 0134-13-EP

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

Sentencia

Tema: La Corte Constitucional acepta la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por la Comunidad kichwa Unión Venecia “Cokiuve” en contra de las decisiones judiciales adoptadas en un juicio posesorio, por cuanto se vulneró el derecho de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas a decidir conforme su propio derecho en el marco del Estado plurinacional e intercultural.

I. Antecedentes Procesales

1. El 05 de octubre de 2003, la asamblea general de la comunidad indígena kichwa “Unión Venecia” (Cokiuve) resolvió expulsar de su comunidad al señor Bartolo Tanguila Grefa en razón de que habría cometido algunas afectaciones a la comunidad, entre ellas la agresión sexual a una mujer de la misma comunidad, malversación de fondos, el incendio de cabañas de la comunidad y la apropiación de bienes comunitarios. ¹Esta decisión de la comunidad se habría cumplido de manera inmediata, pues “*el señor Bartolo Tanguila Grefa pasó a vivir en la ciudad del Tena, provincia de Napo (sic).*”

2. El 04 de junio de 2008, Bartolo Tanguila Grefa y su cónyuge Bethi Alit Grefa Tapuy presentaron una acción de amparo posesorio en contra de los representantes de la comunidad indígena kichwa “Unión Venecia” (Cokiuve). En esta demanda, se solicitó que se los declare en legítima posesión de un predio ubicado en la parroquia Puerto Misahuallí, cantón Tena, Provincia de Napo, por cuanto el señor Bartolo Tanguila Grefa y su familia se encontrarían por más de veinte años en posesión pacífica e ininterrumpida de ese bien inmueble.

3. En sentencia emitida el 07 de diciembre de 2009, el Juez Primero de lo Civil de Napo, negó la excepción de competencia aseverando que el artículo 689 del Código de Procedimiento Civil disponía excepciones tasadas para las acciones posesorias, que concedió el amparo posesorio y dispuso a la comunidad indígena demandada que “*se abstengan de realizar todo tipo de trabajo o actividad sobre dicho predio.*” La comunidad indígena apeló de esta sentencia aseverando que, en su contestación a la demanda:

“proponen la excepción perentoria de incompetencia del suscrito juez primero de lo civil de Napo, al tenor de lo dispuesto en los arts. 57.1, 57.9, 57.10, 60 y 171 de la Constitución Política del Ecuador

¹ Expediente del juicio de amparo posesorio No. 69-2010 del Juzgado Primero de lo Civil de Napo. Fs. 39 - 41.

(sic), arts. 8.2,9.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes y art. 5 y 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.”²

4. En el mismo sentido, en su escrito de apelación los representantes de la comunidad indígena alegaron que *“los conflictos internos suscitados entre miembros de comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas no es de competencia del Juez de lo Civil y las resoluciones de las autoridades indígenas no pueden ser revisadas por los jueces o juezas de la Función Judicial (sic).”*³ Además, insistieron con base en los artículos 343 y 344 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) *“falta de competencia del Juez de lo Civil del canon Tena (sic)”*⁴ y solicitaron que declare nulo el proceso y el archivo de la causa.

5. El 09 de abril de 2010, mediante sentencia la Corte Provincial de Justicia de Napo negó el recurso de apelación. Respecto a la alegación de la comunidad indígena sobre la incompetencia del juez de lo civil, señaló que:

“Es incuestionable que en cualquier organización la expulsión de un asociado lo resuelve según su misma ley. (...) esto como un comentario por lo que consta en el acta analizada; evidentemente nada tiene que ver con la competencia cuestionada del Juez Primero de lo Civil de Napo. En el caso que nos ocupa no hay decisión de la comunidad a lo que se refiere la Constitución y demás instrumentos internacionales citados por los mismos demandados; lo que existe en autos es la decisión de la “Asociación Unión Venecia, con 37 socios (expulsión de Bartolo Tanguila Grefa); además no obra en el proceso resolución alguna sobre la posesión motivo de este juicio, la incompetencia alegada, es improcedente.”

6. Frente a esta decisión, los representantes de la comunidad indígena kichwa “Unión Venecia” (Cokiuve), el 16 de abril de 2010 presentaron recurso de casación con fundamento en los numerales 1 y 3 de la Ley de Casación, solicitando se deje sin efecto a todo lo actuado, por falta de competencia de la justicia ordinaria en el presente caso. En el recurso de casación, la comunidad alegó que:

“Si el señor Bartolo Tanguila, después de varios años de haber sido sancionado por las autoridades de la comunidad con la expulsión, recurre al Juez de lo Civil demandando el amparo posesorio de las tierras comunitarias de las cuales fue expulsado, está desconociendo la decisión de la autoridad indígena consecuentemente pidiendo su revisión al juez civil”

7. En el recurso de casación, la comunidad “Cokiuve” también alegó que tanto en la primera como en la segunda instancia no se observaron los numerales 1, 9 y 10 del art. 57 y el art. 171 de la Constitución, los art. 8.2 y 9.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los artículos 5 y 34 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas los cuales reconocen el derecho a ejercer las formas de justicia propias de los pueblos indígenas. Asimismo, tampoco se habría aplicado el literal c) del art. 344 del Código Orgánico de la Función Judicial que prohíbe que las decisiones de justicia indígena sean revisadas nuevamente por la justicia ordinaria.

² Expediente de la Corte Provincial de Justicia de Napo, foja 7

³ Ibid.

⁴ Ibid.

8. Luego de que fuera admitido a trámite, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia de 10 de diciembre de 2012 rechazó el recurso de casación aseverando que no procedía este recurso en juicios posesorios en virtud de la Resolución No. 12-2012 de la Corte Nacional de Justicia.

9. Ante las decisiones judiciales, el 27 de diciembre de 2012 los representantes de la comunidad indígena kichwa “Unión Venecia” (Cokiuve), (en adelante la comunidad accionante), presentaron acción extraordinaria de protección alegando la vulneración del numeral 3 del art. 76 y el art. 57 de la Constitución, los artículos 8.2, y 9.1 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los arts. 5 y 34 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

10. El 12 de marzo de 2013, la Sala de Admisión conformada por los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado y Tatiana Ordeñana Sierra admitieron a trámite la acción extraordinaria de protección No. 134-13-EP.

11. Mediante providencia de 03 de diciembre de 2014, el juez Alfredo Ruiz Guzmán, avocó conocimiento de la acción extraordinaria de protección No.134-13-EP y dispuso a la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia remita un informe motivado al respecto y dispuso a las partes remitan el acuerdo ministerial y estatuto de creación de la Asociación Indígena Unión Venecia, con la cual se sancionó al señor Bartolo Tanguila Grefa, el certificado del Registro de la Propiedad del Municipio del cantón Tena respecto del predio en controversia.

12. Con fecha 02 de septiembre de 2015, la comunidad indígena remitió la información solicitada, en la cual, consta también el Acuerdo No. 2305 de 12 de abril de 2012 emitido por el Consejo de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador en el que se reconoce la personería jurídica de la comunidad indígena y su condición de comuna con raíces ancestrales, el cual señala *“La Comunidad Kichwa la Unión Venecia COKIUVE, ubicada en la parroquia Misahuallí, cantón Tena, provincia de Napo, en ejercicio de los derechos colectivos se autodefinen como una comuna de raíces ancestrales por la que solicitan al CODENPE el reconocimiento legal y el reconocimiento de sus Estatutos.”*⁵ Con fecha 20 de junio de 2019, esta información es remitida nuevamente a esta Corte por los representantes de la comunidad indígena quienes solicitaron que en virtud del tiempo transcurrido se dicte sentencia.

13. Forma parte también de la información remitida por la comunidad indígena accionante, la Protocolización de la Providencia de la Adjudicación del Lote de Terreno otorgada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en favor de la Comunidad kichwa la Unión Venecia “Cokiuve”, mediante el cual se adjudicó la tierra comunitaria y del que forma parte el predio objeto del juicio de amparo posesorio.⁶

14. El 12 de diciembre de 2014, la jueza María Rosa Merchán Larrea, el juez Paúl Iñiguez Ríos y el juez Eduardo Bermúdez Coronel de la Corte Nacional de Justicia remitieron a la Corte Constitucional un informe motivado respecto a la decisión judicial impugnada.

⁵ Foja 48 del expediente constitucional.

⁶ Foja 52 del expediente constitucional.

15. El 05 de febrero de 2019, las juezas y jueces que conforman la actual composición de la Corte Constitucional fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional.

16. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 19 de marzo de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento mediante auto de 28 de febrero de 2020.

17. Mediante oficio 062-CC-AGJ-JC-2020 de 02 de marzo de 2020, fueron notificadas de la presente acción extraordinaria de protección la Unidad Judicial de Tena, la Corte Provincial de Justicia de Napo y la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia. El 11 de marzo de 2020, mediante oficio No. 15111-2010-0069-Oficio 00103-2020 indicó que los jueces que dictaron la sentencia de apelación ya no laboran en la institución.

18. Finalmente, mediante escrito de 04 de marzo de 2020, la Procuraduría General del Estado compareció en esta causa señalando casilla constitucional para notificaciones.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

20. La comunidad indígena accionante sostiene que en este proceso de amparo posesorio *“tanto los jueces de casación como los jueces provinciales se han centrado en analizar la parte formal del proceso, en el caso de los jueces de la provincia del Napo a sostener que en el juicio de amparo no procede la excepción de incompetencia de los jueces y en el caso de los jueces de casación que la acción de amparo posesorio no es definitivo (sic) y no causa cosa juzgada.”*

21. La comunidad indígena accionante alega que finalmente la sentencia de 10 diciembre de 2012 emitida por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia que negó el recurso de casación vulneraría el derecho a *“Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social”* reconocido en el numeral 10 del art. 57 de la Constitución y también afectaría el derecho a *“conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral”* reconocido en el numeral 9 del mismo artículo.

22. En la demanda, la comunidad indígena asevera que dicha sentencia tampoco impidió la vulneración del derecho a *“crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes”* reconocido en art. 57 numeral 10 de la Constitución.

Asimismo, aseveran que este derecho se materializa en la aplicación de los arts. 344 y 345 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) el cual, no fue observado por los jueces que conocieron esta causa.

23. La comunidad indígena alega que en el proceso judicial se habrían vulnerado derechos consagrados en instrumentos internacionales que han sido reconocidos de manera específica a los pueblos indígenas, tales como el art. 8. 2 y el art. 9 del Convenio 169 de la OIT relativos al respeto de las costumbres y formas de justicia y los artículos 5 y 34 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas relativos al respeto a las costumbres y sistemas jurídicos de los pueblos indígenas.

24. La demanda concluye afirmando que como consecuencia de la inobservancia de las normas constitucionales y de instrumentos internacionales mencionados en las decisiones judiciales que se emitieron en este proceso de amparo posesorio se vulneró el numeral 3 del art. 76 de la Constitución ecuatoriana que dispone que *“Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.”*

25. Con este fundamento, mediante esta acción extraordinaria de protección la comunidad accionante pretende que se *“declare la violación de los derechos constitucionales referidos y ordene la reparación integral de la comunidad recurrente.”*

b. Por la parte accionada (Jueces de la Corte Nacional de Justicia)

26. En el informe de motivación remitido por los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia a la Corte Constitucional, señalan que la sentencia que se impugna en esta acción extraordinaria de protección se fundamentó en la Resolución No. 12-2012 de la Corte Nacional de Justicia publicada en el Registro Oficial No. 832 de 16 de noviembre de 2012, originada de un fallo de triple reiteración y que determinó que las sentencias de juicios verbales sumarios de amparos posesorios no constituyen sentencias finales y definitivas que gozan de la característica de cosa juzgada material y por tanto no son recurribles mediante casación.

27. En el mencionado informe los jueces también sostienen que la comunidad accionante pretendió que la Corte Nacional de Justicia respete la decisión de la autoridad indígena, *“como si en casación se hubiese revisado la legalidad de la expulsión del socio miembro de la comunidad...”* y afirmaron que el asunto materia de litigio y resolución en la justicia ordinaria correspondía al hecho material de la posesión de la tierra, respecto a la cual, la justicia indígena no se habría pronunciado.

IV. Análisis constitucional

(1) Respecto de la vulneración del derecho de la comunidad indígena “Cokiuve” a ejercer funciones jurisdiccionales de acuerdo a su propio derecho conforme lo reconoce la Constitución

28. El art. 58 de la LOGJCC señala que la acción extraordinaria de protección *“tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”*.

29. Esta Corte observa que, la accionante es una comunidad indígena con raíces ancestrales, que ha sido reconocida como tal por el CODENPE, conforme se hace referencia en el párrafo 12 supra, a la cual, se le ha asignado tierras comunitarias según se constató en el párrafo 13 supra. De ahí que, esta comunidad alega en su demanda de acción extraordinaria de protección que, conforme a lo reconocido por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, los hechos que fueron materia del juicio posesorio entre miembros de la comunidad debieron ser resueltos conforme su propio derecho.

30. En este mismo sentido, en esta acción extraordinaria de protección, esta Corte observa que la comunidad indígena accionante, no se limita a impugnar la decisión adoptada por la Corte Nacional de Justicia, sino que lo hace respecto del conjunto de decisiones judiciales que se han emitido dentro del juicio posesorio, tal como se constata en el párrafo 23 supra. Por tanto, la Corte analizará si dichas actuaciones judiciales vulneraron el derecho de la comunidad indígena “Cokiuve” a ejercer funciones jurisdiccionales de acuerdo a su propio derecho conforme lo reconoce la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos.

31. Siguiendo lo dicho, esta Corte estima necesario aclarar que el análisis constitucional que se desarrollará en esta sentencia no trata sobre la posesión de las tierras controvertidas entre los miembros de la comunidad indígena, sino sobre la jurisdicción a la que correspondía conocer este conflicto en el marco de lo establecido por la Constitución y los instrumentos internacionales sobre la materia.

32. El art. 1 de la Constitución define al Ecuador como un Estado unitario, intercultural y plurinacional entre otras características que lo configuran. Estos son principios complementarios que reconocen la diversidad política y cultural en el marco de la unidad que supone el Estado constitucional.⁷

33. La interculturalidad reconoce el entramado de relaciones que tienen lugar entre las diversas culturas y propicia su convivencia sobre la base de la igualdad sin descaracterizar los elementos que configuran su identidad. En tanto que, la plurinacionalidad reconoce, respeta y articula las diversas formas de organización social, política y jurídicas que deben coexistir, sin jerarquización, bajo un proyecto político común que es el Estado constitucional.⁸

34. El reconocimiento de las justicias indígenas tiene lugar en el marco del pluralismo jurídico que es propio de un Estado plurinacional e intercultural, en el que coexisten sistemas jurídicos que articulan autoridades, instituciones, normas o procedimientos propios de las justicias de los pueblos y nacionalidades indígenas o, también compartidos con la justicia ordinaria. Siguiendo este razonamiento esta Corte ha señalado que:

“el Estado ecuatoriano, como Estado intercultural y plurinacional, reconoce, protege y garantiza la coexistencia y desarrollo de los sistemas normativos, usos y costumbres de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. El fundamento del reconocimiento

⁷ Corte Constitucional del Ecuador Sentencia No.113-14-SEP-CC, caso 0731-10-EP y Sentencia 0008-09-SAN-CC.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador Dictamen 9-19-RC/19.

*del pluralismo jurídico en la Constitución radica sobre todo en el derecho de los pueblos y nacionalidades indígenas a la autodeterminación”.*⁹

35. En este sentido el art. 171 de la Constitución reconoce que *“Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres.”*

36. Esta norma constitucional se encuentra en concordancia con instrumentos internacionales que reconocen el derecho de los pueblos indígenas a conservar sus instituciones y las formas de resolver conflictos conforme a sus costumbres y el respeto a las decisiones de sus autoridades, tal como se contempla en el Convenio 169 de la OIT, el cual ha sido ratificado por el Ecuador y tiene rango constitucional.¹⁰

37. Siguiendo este razonamiento, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su art. 5 reconoce que *“Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.”*

38. Uno de los aspectos esenciales para garantizar el derecho de los pueblos y nacionalidades indígenas a ejercer sus formas propias de justicia en el marco de la plurinacionalidad e interculturalidad que reconoce la Constitución es garantizar el respeto a las decisiones de sus autoridades adoptadas conforme los procedimientos que sus tradiciones y prácticas culturales han configurado para resolver conflictos y administrar justicia. Al respecto, la Constitución establece en el art. 171 que *“El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas.”*

39. Con la finalidad de hacer efectivo este derecho reconocido en la Constitución, el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) contiene disposiciones relativas al reconocimiento de la justicia indígena que guardan relación estrecha con las disposiciones constitucionales mencionadas.¹¹ Además, el COFJ establece principios y reglas cuya finalidad es la coordinación entre la justicia indígena y la justicia ordinaria, las cuales son de observancia obligatoria pues garantizan el derecho al debido proceso atendiendo los principios constitucionales de interculturalidad y plurinacionalidad.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador Dictamen 5-19-RC/19.

¹⁰ El Convenio 169 de la OIT en su artículo 9 señala que: *“En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros”.*

¹¹ Código Orgánico de la Función Judicial, art. 343: *“Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio o consuetudinario, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. No se podrá alegar derecho propio o consuetudinario para justificar o dejar de sancionar la violación de derechos de las mujeres.”*

40. Entre estas normas, se encuentra la declinación de la competencia de la justicia ordinaria en favor de las justicias indígenas. Al respecto, el artículo 346l del COFJ ha establecido expresamente que *“En caso de duda entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena, se preferirá esta última, de tal manera que se asegure su mayor autonomía y la menor intervención posible”*.¹² Preservando, de esta manera, el respeto a la autonomía de la justicia indígena.

41. Y también entre estas disposiciones se encuentra el art. 345 del COFJ respecto de la declinación de competencia en favor de la justicia indígena, que a efectos del análisis constitucional se cita a continuación:

“Los jueces y juezas que conozcan de la existencia de un proceso sometido al conocimiento de las autoridades indígenas, declinarán su competencia, siempre que exista petición de la autoridad indígena en tal sentido. A tal efecto se abrirá un término probatorio de tres días en el que se demostrará sumariamente la pertinencia de tal invocación, bajo juramento de la autoridad indígena de ser tal. Aceptada la alegación la jueza o el juez ordenará el archivo de la causa y remitirá el proceso a la jurisdicción indígena.”

42. Como se observa en los párrafos 3, 4, 6 y 7 *supra*, la argumentación esgrimida por las autoridades de la comunidad indígena “Cokiueve” dentro del recurso de casación, así como en la primera y en segunda instancia, buscó precisamente la declinación de la competencia de la justicia ordinaria con fundamento en el derecho reconocido a los pueblos y nacionalidades indígenas por la Constitución y los instrumentos internacionales de respetar las decisiones que sus autoridades adoptan en ejercicio de su propio derecho.

43. La comunidad indígena planteó tales argumentos considerando que las sentencias de la justicia ordinaria en el proceso de amparo posesorio afectaron la decisión de la asamblea extraordinaria de la comunidad adoptada el 05 de octubre de 2003, en la que se expulsó a uno de sus miembros, a quien posteriormente los jueces ordinarios concedieron el amparo posesorio.¹³

44. Es así que, esta Corte observa que a pesar de los argumentos esgrimidos por las autoridades de la comunidad indígena accionante que pretendían la declinación de competencia de la justicia ordinaria, no obra del proceso ninguna disposición emitida por los jueces y Cortes que conocieron esta causa que tenga por objeto el cumplimiento de lo establecido en el art. 345 del COFJ a fin de analizar la declinación de la competencia de la justicia ordinaria en favor de la justicia indígena y menos aún de la relación que existe entre los hechos del fallo emitido y la decisión de la asamblea general de la comunidad.

¹² *Ibíd.*, literal b) del art. 344 del COFJ.

¹³ Obra del expediente constitucional a fojas 26 el acta de la asamblea extraordinaria en la que se señala *“Hay suficiente prueba y evidencias para una expulsión como autoridades indígenas tenemos la facultad de resolver, luego de esta explicación el presidente acogióse al Art. 11 literal “C” como del Art. 13, del estatuto vigente que faculta una sanción que amerita expulsión, y al amparo del art. 191.4 de la Constitución Política del Estado, como autoridades indígenas tenemos la facultad de resolver.”*

45. Por el contrario, como se observa en el párrafo 27 *supra* los jueces de la Corte Nacional de Justicia en el informe remitido a esta Corte consideraron que al no estar controvertida la decisión de expulsión del miembro de la comunidad, sino la posesión de la tierra comunitaria por parte de dicho miembro no se habría afectado ninguna decisión de la autoridad indígena.

46. Si bien, conforme se señala en el párrafo 26 *supra*, los juicios posesorios no son objeto del recurso de casación, por lo cual, en este caso no correspondía a la Corte Nacional de Justicia pronunciarse sobre el fondo. No obstante, era obligación de los jueces y cortes de justicia ordinaria examinar la petición de la declinación de la competencia conforme lo dispuesto por los artículos 343, 344 y 345 del COFJ.

47. En tanto que la Corte Provincial de Justicia de Napo, tal como se constata en el párrafo 5 *supra*, si bien observa que la competencia del juez primero de lo civil de Tena fue cuestionada, tampoco cumplió con lo dispuesto por el artículo 345 del COFJ respecto de la declinación de competencia, restando importancia a la decisión de la comunidad indígena.

48. Esta Corte considera inadmisibles la actuación de los jueces y Cortes de justicia ordinaria, toda vez que, al omitir la aplicación del art. 345 del COFJ carecían de elementos para concluir si, en efecto, la sentencia del juicio posesorio afectó la decisión de las autoridades de la comunidad indígena “Cokiuve”. Al respecto esta Corte ha señalado que:

Si tenemos en cuenta que uno de los elementos que comprende el derecho propio de las comunidades indígenas es la obligación del Estado de hacer respetar sus decisiones por las instituciones y autoridades públicas, podemos concluir que la interferencia de cualquier autoridad en ellas, que no se ajuste al mecanismo de control de dichas decisiones previsto constitucionalmente, tiene como consecuencia la vulneración de su derecho a ejercer su derecho propio, impidiendo a los pueblos indígenas ejercer su autoridad y en definitiva a determinarse libremente.¹⁴

49. Al estar de por medio una decisión de la autoridad indígena, correspondía a los jueces ordinarios analizar la aplicación del artículo 171 de la Constitución mediante el cual se garantiza el respeto a las decisiones de la jurisdicción indígena. Así mismo, los jueces de la jurisdicción ordinaria debían aplicar el artículo 344 literal d) del COFJ que, desarrollando la norma constitucional, establece que en caso de duda entre jurisdicción ordinaria y justicia indígena se preferirá a esta última, de tal manera que se asegure su mayor autonomía y la menor intervención posible; así como el artículo 345 del COFJ que regula para estos casos la declinación de competencia de la jurisdicción ordinaria.

50. Consecuencia de esta omisión, tampoco fue analizado el argumento esgrimido por la comunidad accionante que, con fundamento en el art. 344 literal c) del COFJ, alegó que las decisiones de sus autoridades no podían ser juzgadas nuevamente o revisadas por las juezas o jueces de la Función Judicial. Al respecto, debe considerarse que, en las comunidades indígenas la posesión de la tierra tiene una dimensión colectiva y sus miembros participan de ella por ser parte de dicha comunidad. Esto debe ser respetado por el Estado en virtud del numeral 5 del artículo 57 de la Constitución que reconoce el derecho colectivo de “mantener la posesión de

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 309-15-SEP-CC de 23 de septiembre de 2015 (Caso No. 0056-10-EP), p. 10.

las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita”. Por tanto, existe una vinculación directa entre la expulsión y la posesión de la tierra.

51. En este caso, la Corte observa que la comunidad accionante se autodefine como una comunidad indígena con raíces ancestrales y ha sido reconocida como tal por algunos órganos estatales, entre los que se encuentra el CODENPE, conforme se señala en el párrafo 12 *supra*; y que las tierras han sido adjudicadas a dicha comunidad por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca conforme se constata en el párrafo 13 *supra*. Estos elementos corroboran que los hechos del caso tienen lugar respecto de una comunidad indígena que es titular de los derechos colectivos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

52. En consecuencia resulta inadmisibile que los jueces que conocieron esta causa, interpretaran la decisión de la asamblea general de la comunidad indígena Cokiuve desde el razonamiento propio del derecho correspondiente a la justicia ordinaria, y así, sostuvieran que no se habría afectado la decisión de la comunidad indígena “Cokiuve” por cuanto no estaba en discusión la pertenencia de un miembro a la comunidad sino la posesión de un bien inmueble, cuando ambos asuntos están directa y estrechamente vinculados.

53. De esta manera, al omitir el análisis de competencia conforme lo previsto en los mencionados artículos del COFJ se vulneró el derecho a ejercer funciones jurisdiccionales de las autoridades indígenas de la comunidad indígena “Cokiuve”, tal como lo reconoce el artículo 57 numerales 9 y 10 y el art. 171 de la Constitución. Así, esta actuación judicial contradujo el propósito de proteger la coexistencia de formas jurídicas diferentes dentro del Estado constitucional al que apunta el pluralismo jurídico como expresión de la plurinacionalidad y la interculturalidad al reconocer a la justicia indígena.

54. Esta Corte estima necesario enfatizar que ninguna autoridad judicial ordinaria está facultada para revisar las decisiones de la jurisdicción indígena adoptada conforme a sus derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos. Por ende, ante una solicitud de declinación de competencia, las juezas y juezas ordinarios deberán limitarse exclusivamente a verificar la existencia de un proceso de justicia indígena. En este sentido, dentro del término probatorio de tres días contemplado en el artículo 345 del COFJ, al analizar la pertinencia de tal invocación, los jueces ordinarios se limitarán a verificar la existencia del proceso de justicia indígena. En ningún caso, los jueces ordinarios examinarán el sentido de la respectiva decisión, incluso si ya existiese un proceso en la justicia común sobre el mismo asunto. Esto, a su vez, asegura el respeto al derecho a ser juzgado por el juez competente conforme lo reconoce el artículo 76 numeral 3 de la Constitución.

55. De esta manera, una vez verificada la existencia del proceso de justicia indígena la jueza o juez ordinario no puede negarse a declinar su competencia pues, de otra forma, la justicia indígena quedaría supeditada al reconocimiento que de esta haga la misma jueza o juez ordinario. Esto vulneraría el reconocimiento constitucional de la jurisdicción indígena.

56. Es así que, de existir inconformidad con una decisión definitiva de la justicia indígena, la única vía adecuada para discutir esa decisión o cualquier efecto que se derive de ella, es la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, por lo que resulta improcedente cualquier acción ordinaria que se intente contra una decisión de la justicia indígena respecto de un asunto resuelto en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

57. Esta Corte aclara que, el mecanismo de declinación de competencia previsto en el artículo 345 del COFJ no se equipara a un conflicto de competencia entre la justicia indígena y la justicia ordinaria, sino que debe ser entendido como una garantía para que los jueces ordinarios respeten las decisiones de la justicia indígena de conformidad con el artículo 171 de la Constitución y se abstengan de revisarlas o impedir su cumplimiento.

58. Finalmente, la Corte Constitucional en virtud de los hechos del presente caso, concluye que cuando una autoridad indígena reclama la declinación de competencia al interponer un recurso ante una jueza, juez o tribunal, no implica la aceptación de la jurisdicción ordinaria, sino el uso de las vías judiciales establecidas para buscar el respeto a la jurisdicción indígena. Por tanto, la jueza, juez o tribunal ordinario está obligado a observar de manera estricta los principios de los artículos 343, 344 del COFJ y proceder conforme al artículo 345 del COFJ.

V. 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 interpuesta por la comunidad indígena kichwa “Unión Venecia” (Cokiuve).
- 2.** Declarar la vulneración del derecho colectivo a crear, desarrollar, aplicar y practicar el derecho propio o consuetudinario de la comunidad indígena accionante contemplado en el numeral 10 del artículo 57 en concordancia con el artículo 171 de la Constitución que garantiza el respeto a las decisiones adoptadas por sus autoridades.
- 3.** Esta Corte a fin de efectivizar el reconocimiento constitucional de la justicia indígena, no considera pertinente remitir nuevamente estos hechos a la justicia ordinaria, por tanto, como medidas de reparación dispone:
 - a.** Dejar sin efecto las actuaciones y decisiones judiciales adoptadas en el juicio de amparo posesorio presentado por el señor Bartolo Tanguila Grefa y Bethy Grefa Tapuy en contra de las autoridades de la comunidad indígena “Cokiuve” y disponer su correspondiente archivo.
 - b.** Declarar que los hechos que han sido objeto de las decisiones judiciales impugnadas no son objeto de la justicia ordinaria y deben ser conocidos y resueltos de conformidad con las costumbres y derecho propio de la comunidad indígena “Cokiuve” en el marco de lo establecido por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.
 - c.** Notificar de esta decisión a las partes procesales y a la Unidad Judicial Multicompetente de Tena, a la Corte Provincial de Justicia de Napo, y a la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.
 - d.** Disponer a la Secretaría General y a la Secretaría Técnica Jurisdiccional coordinen la traducción íntegra de esta sentencia al idioma kichwa y difundirla.

e. Poner conocimiento de esta sentencia al Consejo de la Judicatura a fin de que difunda su contenido a todos los operadores de justicia a nivel nacional.

4. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.08.13
10:38:47 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria de miércoles 22 de julio de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.13
11:01:14 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Guayaquil, 27 de julio de 2020

Voto concurrente del Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

Sentencia N°. 134-13-EP/20

1. Antecedentes

1. Si bien estoy de acuerdo con la decisión contenida en la sentencia N°. 134-13-EP/20, formulo el siguiente voto concurrente por dos razones principales: (i) primero, considero que antes de entrar a analizar la vulneración de derechos, era necesario que el voto de mayoría detalle los motivos por los cuales, en el caso concreto, la decisión impugnada cumple con ser objeto de acción extraordinaria de protección; y, (ii) segundo, disiento con las medidas de reparación dispuestas.

2. Disidencia

2.1. Sobre el primer motivo: la sentencia impugnada en este caso, la misma es objeto de acción extraordinaria de protección

2. Según el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**” o “**Constitución**”), la acción extraordinaria de protección procede respecto de “*sentencias y autos definitivos*”. Así, por disposición constitucional y para tutelar el carácter residual de esta garantía jurisdiccional, el criterio de “**decisión definitiva**” es exigible tanto respecto de las sentencias como de los autos, pese que el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional sólo haga referencia a las “*sentencias ejecutoriadas*”, cuando determina los tipos de providencias impugnables mediante acción extraordinaria de protección.
3. Bajo este estándar de “*decisión definitiva*”, debe evaluarse a la sentencia impugnada por la comunidad accionante.
4. En este caso, se observa que la comunidad accionante impugna la sentencia de casación de un juicio de amparo posesorio. Este fallo resolvió sobre un recurso inadecuado, pues la casación no procede contra las sentencias dictadas dentro de los juicios de amparo posesorio, conforme lo establece la resolución N°. 12-2012 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia¹⁵.
5. Así, cuando la decisión impugnada en la acción extraordinaria de protección resuelve un recurso inadecuado o ineficaz, como sucede en el presente caso, esta no cumple con ser definitiva y como tal, no sería objeto de la garantía jurisdiccional que nos ocupa.¹⁶

¹⁵ Resolución N°. 12-2012. Pleno de la Corte Nacional de Justicia. Registro Oficial N°. 832 de 16 de noviembre de 2012.

¹⁶ Sobre la inadmisión de decisiones que resuelven recursos inoficiosos e ineficaces, véanse los autos de inadmisión de los casos N°. 31-19-EP, 87-19-EP, 2899-19-EP, etc.

6. Además, es importante resaltar que las resoluciones dictadas dentro de procesos de amparos posesorios, no gozan de la característica de cosa juzgada sustancial, toda vez que no impiden que se pueda iniciar un nuevo proceso por el mismo asunto y entre las mismas partes. Por este motivo adicional, se advierte que la sentencia impugnada no cumple con ser una decisión definitiva susceptible de ser impugnada mediante acción extraordinaria de protección.¹⁷
7. Sin embargo, esta Corte de oficio y excepcionalmente, puede pronunciarse sobre una decisión no definitiva y que no califique como objeto de acción extraordinaria de protección, por la potencialidad de generar un gravamen irreparable, de conformidad con la sentencia N°. 154-12-EP/19 de esta Organismo.
8. Para el efecto, deben verificarse dos condiciones: (i) que genere una vulneración de derechos constitucionales; y, (ii) que la violación no pueda ser reparada a través de otro mecanismo procesal.
9. En el presente caso, se advierte que ambas condiciones se cumplen porque, como consta en el voto de mayoría, (i) se violó el derecho colectivo a crear, desarrollar, aplicar y practicar el derecho propio o consuetudinario de la comunidad indígena accionante; y, (ii) la comunidad accionante no tenía otro mecanismo procesal disponible.
10. Por lo expuesto, se concluye que la sentencia impugnada es objeto de acción extraordinaria de protección, pese a no ser una decisión definitiva.

2.2. Sobre el segundo motivo: la disidencia respecto de las medidas de reparación

11. En la parte resolutive del voto de mayoría, se establece que “*no se considera pertinente remitir nuevamente los hechos a la justicia ordinaria*”. No concuerdo con este razonamiento, puesto que el efecto de declarar la nulidad de lo actuado en justicia ordinaria, es que las actuaciones se retrotraigan al momento en que ocurrió la vulneración de derechos. Esto es, cuando el juez ordinario no siguió lo dispuesto en el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”).
12. De tal modo, es pertinente que se reenvíe el proceso a la justicia ordinaria, de manera que se cumpla el procedimiento establecido en el artículo 345 del Código *ibíd*, en observancia de los derechos de la comunidad indígena accionante.
13. Así, ante una solicitud de declinación de competencia, según el artículo *ibídem*, las juezas y juezas ordinarios, dentro del término probatorio de tres días, deben verificar la existencia de un proceso en la justicia indígena. Luego de lo cual, de aceptarse la alegación, los y las administradoras de justicia ordinaria, ordenarán el archivo de la causa y remitirán el proceso a la jurisdicción indígena; sin emitir pronunciamiento alguno sobre dicha decisión.
14. Lo anterior busca asegurar el derecho a ser juzgado por el juez competente conforme lo reconoce el artículo 76 numeral 3 de la Constitución, y además, es una garantía para que se respeten las decisiones de la justicia indígena de conformidad con el artículo 171 de la CRE.

¹⁷ Por ejemplo, véanse los autos de inadmisión de los casos N°. 2076-18-EP, 1535-19-EP, 1407-19-EP, 901-19-EP, etc.

3. Sentencia

4. En mérito de lo expuesto, se resuelve:

1. Dejar sin efecto las actuaciones y decisiones judiciales adoptadas en el juicio de amparo posesorio; y,
2. Remitir el expediente al juez inferior para que proceda de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 345 del COFJ, manteniendo conformidad con lo prescrito en el artículo 171 de la CRE.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2020.08.13
11:11:34 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del señor Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa N.º 134-13-EP, fue presentado en Secretaría General, el 28 de julio de 2020, a las 13h33, mediante correo electrónico; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.13
12:26:43 -05'00'

Dra. Aída García Berni
Secretaria General

Quito, D.M., 3 de agosto de 2020

Voto concurrente de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

Sentencia No. 134-13-EP/20

I. Antecedentes

1. El 05 de octubre de 2003, la asamblea general de la comunidad indígena kichwa *Unión Venecia* (Cokiuve) resolvió expulsar de su comunidad al señor Bartolo Tanguila Grefa en razón de que habría cometido algunas afectaciones a la comunidad¹⁸. Posteriormente, el 04 de junio de 2008, Bartolo Tanguila Grefa y su cónyuge presentaron una acción de amparo posesorio en contra de la comunidad indígena. La pretensión de los accionantes era que se los declare en legítima posesión de un predio ubicado en la parroquia Puerto Misahuallí, cantón Tena Provincia del Napo, alegando que su familia se encontraría por más de veinte años en posesión pacífica e ininterrumpida de ese bien inmueble.

2. En sentencia emitida el 07 de diciembre de 2009, el Juez Primero de lo Civil de Napo, concedió el amparo posesorio y dispuso a la comunidad indígena demandada que se abstengan de realizar todo tipo de trabajo o actividad sobre dicho predio.

3. La comunidad indígena interpuso recurso de apelación y el 09 de abril de 2010, la Corte Provincial de Justicia de Napo, resolvió negar dicho recurso; en virtud de lo cual, la mencionada comunidad presentó recurso de casación.

4. La Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia de 10 de diciembre de 2012, rechazó el recurso aseverando que no procedía casación en juicios posesorios en virtud de la Resolución No. 12-2012 de la Corte Nacional de Justicia.

5. Ante las decisiones judiciales, el 27 de diciembre de 2012 los representantes de la comunidad indígena kichwa *Unión Venecia* (Cokiuve), (en adelante “comunidad accionante”), presentaron acción extraordinaria de protección alegando la vulneración del numeral 3 del art. 76 y el art. 57 de la Constitución, los artículos 8.2, y 9.1 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los arts. 5 y 34 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

6. El 12 de marzo de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa.

7. Con fecha 20 de junio de 2019, la comunidad indígena accionante remitió a esta Corte el Acuerdo No. 2305 de 12 de abril de 2012 emitido por el Consejo de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CODENPE) en el que se reconoce la personería jurídica de la comunidad indígena y su ubicación en la parroquia Puerto Misahualli, cantón Tena

¹⁸ Expediente del juicio de amparo posesorio No. 69-2010 del Juzgado Primero de lo Civil de Napo. Fs. 39 - 41.

provincia del Napo, solicitando a la Corte que en virtud del tiempo transcurrido se dicte sentencia. La comunidad accionante también acreditó que se le adjudicó por parte del Estado la tierra comunitaria ubicada en la parroquia Puerto Misahuallí y del que forma parte el predio objeto del juicio de amparo posesorio¹⁹.

8. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 19 de marzo de 2019 se llevó a cabo un nuevo sorteo para la sustanciación de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento el 28 de febrero de 2020, y, elevó el proyecto al Pleno de la Corte Constitucional. La Sentencia No. 134-13-EP/20 por la cual se aceptó la acción extraordinaria de protección fue aprobada en sesión del 22 de julio de 2020.

9. Compartiendo la decisión tomada por el Pleno del Organismo y considerando que ciertos puntos deben ser precisados, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez expide el presente voto concurrente conforme al artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) en el marco de las siguientes consideraciones.

II. La sentencia 134-13-EP/20 del 22 de julio de 2020.

10. En la sentencia, los señores jueces aceptan la acción extraordinaria de protección y realizan varias consideraciones para declarar que en el caso concreto se han vulnerado los derechos de la comunidad indígena accionante a ejercer funciones jurisdiccionales de acuerdo a su derecho propio.

11. Coincidió con la decisión de los señores jueces constitucionales y particularmente reafirmo los fundamentos constitucionales²⁰ e instrumentos internacionales invocados²¹, en los que se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a conservar sus instituciones y las formas de resolver conflictos conforme a sus costumbres y el respeto a las decisiones de sus autoridades.

12. A su vez, concuerdo que el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) establece disposiciones relativas al reconocimiento de la justicia indígena que guardan relación estrecha con las disposiciones constitucionales invocadas²² y que se establecen principios y reglas cuya

¹⁹ Protocolización de la Providencia de la Adjudicación del Lote de Terreno otorgada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en favor de la Comunidad kichwa la Unión Venecia “Cokiuvé”.

²⁰ Art. 1, 171 de la Constitución de la República del Ecuador. Dictámenes Corte Constitucional del Ecuador No. 5-19-RC/19 y 9-19-RC/19.

²¹ El Convenio 169 de la OIT en su artículo 9 señala que: “En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros”; La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su art. 5 reconoce que “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.”

²² Código Orgánico de la Función Judicial. Art. 343: “Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio o

finalidad es la *coordinación* entre la justicia indígena y la justicia ordinaria, para garantizar el derecho al *debido proceso* atendiendo los principios constitucionales de *interculturalidad* y *plurinacionalidad*.

13. En el caso *in examine*, coincido en que los jueces accionados inobservaron el respeto a las decisiones jurisdiccionales indígenas previsto en el artículo 171 de la Constitución e instrumentos internacionales invocados al resolver el amparo posesorio, dado que no se pronunciaron sobre las alegaciones de la comunidad.

14. En esta línea, concuerdo que no consta consideración alguna de los jueces por la cual se absuelvan las alegaciones de la comunidad indígena en las que se planteó que la concesión del amparo posesorio a favor de un miembro expulsado afectaba la decisión de la comunidad por la que se resolvió la expulsión. Dicho de otro modo, no se observa que exista algún pronunciamiento de los jueces accionados de la relación que existe entre el amparo posesorio y la decisión de la asamblea general de la comunidad del 05 de octubre de 2003, que al ser una decisión indígena se encuentra respaldada por el artículo 343 del COFJ. Al respecto, debe tenerse presente que en las comunidades indígenas la posesión de la tierra tiene una dimensión colectiva y sus miembros participan de ella por ser parte de dicha comunidad.

15. En este punto, cabe añadir que la comunidad accionante se autodefinió como indígena con raíces ancestrales, alegó que ha sido reconocida como tal por el Estado²³, que las tierras - entre las que se encuentra el inmueble del amparo posesorio- le han sido adjudicadas por el órgano estatal correspondiente²⁴, y, que, además, las autoridades de la comunidad habían decidido expulsar de su comunidad al accionante del amparo posesorio mediante decisión del 05 de octubre de 2003.

16. Con respecto a las otras alegaciones de la comunidad accionante, comparto con la sentencia de mayoría que los jueces accionados tampoco analizaron el argumento esgrimido por la comunidad en el sentido que las decisiones de sus autoridades no podían ser juzgadas nuevamente o revisadas por las juezas o jueces de la Función Judicial conforme al artículo 344 literal c) del COFJ; ni consta disposición alguna emitida por los jueces y Cortes que conocieron esta causa que tenga por objeto responder las alegaciones de la comunidad indígena sobre la declinación de competencia²⁵ o lo establecido en el Código Orgánico de la Función Judicial,

consuetudinario, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. No se podrá alegar derecho propio o consuetudinario para justificar o dejar de sancionar la violación de derechos de las mujeres.”. Véase también Artículo 344, 345 COFJ.

²³ Véase el numeral 7 del presente voto concurrente. Resolución del CODENPE que reconoció la comunidad indígena.

²⁴ *Ibidem*. Protocolización de la adjudicación de tierras a favor de la comunidad indígena.

²⁵ La argumentación esgrimida por las autoridades de la comunidad indígena “Cokiuvé” dentro del recurso de casación, así como en la primera y en segunda instancia, buscaba la declinación de la competencia de la justicia ordinaria con fundamento en el derecho reconocido a los pueblos y nacionalidades indígenas por la Constitución y los instrumentos internacionales de respetar las decisiones que sus autoridades adoptan en ejercicio de su propio derecho.

concretamente el artículo 345 del COFJ²⁶ a fin de analizar la declinación de la competencia de la justicia ordinaria en favor de la justicia indígena.

Argumentos que conforman el voto concurrente

17. Sin perjuicio de lo expuesto, me permito emitir ciertas precisiones con relación a otros argumentos establecidos en la sentencia de mayoría No. 134-13-EP/20, por los cuales se asevera:

“ninguna autoridad judicial ordinaria está facultada para revisar las decisiones de la jurisdicción indígena adoptada (...)”

“ante una solicitud de declinación de competencia, las juezas y jueces ordinarios deberán limitarse exclusivamente a verificar la existencia de un proceso de justicia indígena (...)”.

“verificada la existencia del proceso de justicia indígena la jueza o juez ordinario no puede negarse a declinar su competencia pues, de otra forma, la justicia indígena quedaría supeditada al reconocimiento que de esta haga la misma jueza o juez ordinario. Esto vulneraría el reconocimiento constitucional de la jurisdicción indígena (...)”. (énfasis añadidos).

18. Para el correcto ejercicio de la justicia indígena y el respeto a las decisiones de autoridad indígena, los jueces y operadores judiciales ordinarios deben observar necesariamente los principios de *diversidad, igualdad, non bis in idem, pro jurisdicción indígena e interpretación intercultural* en los procesos sometidos a su conocimiento; sin embargo, para que se decline competencia de un juez ordinario a favor de la justicia indígena debe realizarse ciertas precisiones que se desprenden de la misma Constitución y reglas del COFJ.

19. Si bien concuerdo que los jueces ordinarios deben observar de manera estricta las normas y principios que se desprenden del artículo 171 de la Constitución y de los artículos 343, 344 y 345 del COFJ, considero que la sola alegación de alguna persona o comunidad fundamentada en dichas normas no genera de forma automática que los jueces ordinarios deban aceptar sus alegaciones, declinar su competencia y zanjar la resolución de los casos en sus dichos, ya que la misma Constitución²⁷ y el COFJ propenden a que se cumplan con ciertos presupuestos para la debida *coordinación y cooperación* entre justicia indígena y ordinaria.

²⁶ Art. 345 COFJ.- ““Los jueces y juezas que conozcan de la existencia de un proceso sometido al conocimiento de las autoridades indígenas, declinarán su competencia, siempre que exista petición de la autoridad indígena en tal sentido. A tal efecto se abrirá un término probatorio de tres días en el que se demostrará sumariamente la pertinencia de tal invocación, bajo juramento de la autoridad indígena de ser tal. Aceptada la alegación la jueza o el juez ordenará el archivo de la causa y remitirá el proceso a la jurisdicción indígena”.

²⁷ Al respecto, véase los principios de la administración de justicia y el principio de unidad jurisdiccional reconoce potestades jurisdiccionales de la justicia ordinaria y otras autoridades reconocidas por la

20. Al respecto, considero que, para asegurar la debida *coordinación* entre la justicia indígena y la ordinaria y la aplicación de las normas del COFJ, los jueces ordinarios deben analizar las circunstancias de cada caso a la luz de normas constitucionales y estándares internacionales, abriendo un término prudente en los que los peticionarios demuestren la pertinencia y procedencia de la solicitud de declinación de competencia como se prevé en el art. 345 del COFJ.

21. En este sentido, deben analizarse diversas cuestiones conforme el asunto que se trate en cada litigio, *inter alia*: que se trata de una persona, pueblo, nacionalidad o comunidad indígena (identidad indígena); que sean predios o inmuebles que se encuentren en tierras ancestrales o de propiedad indígena (propiedad indígena); que en efecto existan procesos o decisiones vigentes de autoridad indígena sobre el caso que deban respetarse (justicia indígena), entre otros.

22. Para mejor comprensión, me referiré a ellos a continuación sin pretender agotar todos los posibles escenarios o cuestiones frente a las que se pueden encontrar los jueces ordinarios.

23. Sobre la *identidad indígena*. El art. 1 de Convenio 169 de la OIT²⁸, establece criterios para determinar si una persona, pueblo o comunidad puede ser considerada como indígena, entre ellos: la “*conciencia de su identidad indígena*”, que estén regidos total o parcialmente por “*sus propias costumbres, tradiciones o legislación especial*”, o por el hecho de “*descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica (...) en la época de la conquista o la colonización (...)*”, entre otros²⁹. Ello implica tener en cuenta su forma de vida, su cosmovisión y su cultura para identificar a las personas, pueblos o comunidades como indígenas.

constitución (Art. 167, 168.3 Constitución), el reconocimiento y protección a decisiones jurisdiccionales de justicia indígena y el establecimiento de los principios de cooperación y coordinación entre justicia ordinaria y justicia indígena remitiendo su desarrollo a la ley correspondiente (Art. 171 Constitución); el principio de non bis in idem reconoce también las decisiones de justicia indígena (Art. 76.7.i de la Constitución).

²⁸ Convenio 169 OIT. CONVENIO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES, 1989.

Art. 1.- 1. El presente Convenio se aplica:

a) A los pueblos tribales en países independientes, cuyas **condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional**, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; y,

b) A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de **descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización** o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

3. La utilización del término “pueblos” en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

²⁹ Del artículo 1 del Convenio 169 OIT, se desprende el **elemento histórico** porque son grupos humanos que descenden de poblaciones que habitaban en la época de colonización o conquista; **elemento cultural**: se rigen por sus propias costumbres y tradiciones de forma que se las distinguen de otros sectores de la colectividad; **elemento de diferenciación psicosocial**: la conciencia de su identidad indígena.

24. Por lo dicho, si ante un juez ordinario se presentase un caso relacionado a personas, pueblos, comunidades o grupos humanos que aseveran ser indígenas y por tanto titulares de los derechos que le son propios, el juez deberá verificar dicho particular a la luz de estos estándares para formar su criterio.

25. Sobre la consideración de *propiedad indígena* o *tierras ancestrales*. Conforme a estándares interamericanos, los fundamentos de la propiedad indígena se encuentran en el uso y posesión tradicional de tierras y recursos necesarios para la subsistencia física y cultural de los pueblos indígenas³⁰.

26. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ya ha referido a la *posesión tradicional* como un elemento necesario de dichas tierras y los efectos que genera³¹, el carácter *colectivo* de la propiedad³², y que la *relación única del territorio tradicional* puede manifestarse de diferentes maneras pudiendo incluirse el uso o presencia tradicional *a través de lazos espirituales o ceremoniales, asentamientos o cultivos esporádicos, caza, pesca o recolección estacional o nómada, uso de recursos naturales ligados a sus costumbres, y cualquier otro elemento característico de su cultura*³³.

27. En esta línea, además, esta Corte Constitucional ha recogido varios criterios de la Corte IDH y ha precisado:

*“para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su identidad cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”*³⁴.

“El derecho a la propiedad territorial de los pueblos, comunidades y nacionalidades (...) tiene una dimensión individual, cuyos titulares son las personas que conforman

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH): Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. párr. 96.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH): “*La posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título pleno de dominio que otorga el Estado*” (Caso Pueblo Indígena Xucuro y sus miembros, vs. Brasil, Sentencia 5 de febrero de 2018, *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 117).

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH): “*existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de esta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad...*” (Caso Comunidad Mayagna /sumo Awas Tingui vs. Nicaragua, Sentencia del 31 de agosto de 2011, *Fondo, Reparaciones y Costas*, parr. 149.)

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH): La relación única del territorio tradicional “*puede expresarse de distintas maneras, según el pueblo indígena del que se trate y las circunstancias concretas en que se encuentre, y puede incluirse el uso o presencia tradicional, ya sea a través de lazos espirituales o ceremoniales, asentamientos o cultivos esporádicos, caza, pesca o recolección estacional o nómada, uso de recursos naturales ligados a sus costumbres, y cualquier otro elemento característico de su cultura*” (Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, Sentencia del 29 de marzo de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 131)

³⁴ Sentencia Corte Constitucional del Ecuador No. 20-12-IN/20 del 1 de julio de 2020.

dichos pueblos o comunidades, y a su vez, una dimensión colectiva, cuyo titular es el pueblo o comunidad correspondiente. (....)”³⁵.

“En términos de la Corte Interamericana, la posesión tradicional o ancestral de los territorios ancestrales tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio emitido por el Estado; y se vincula directamente con el derecho de sus miembros y del colectivo a su identidad cultural, en la medida en que la cultura es una forma de vida intrínsecamente vinculada al territorio propio”³⁶.

28. Por lo dicho, si ante un juez ordinario se presentase un caso relacionado bienes inmuebles en el que se alega la existencia de tierras ancestrales o propiedad indígena, el juez deberá verificar dicho particular a la luz de estos criterios para formar su criterio en el caso concreto.

29. En cuanto a la justicia indígena. Para el correcto ejercicio de la justicia indígena y para garantizar la vigencia de las normas y principios expuestos en párrafos 11, 12, 18 y 19 *supra*, deben realizarse ciertas consideraciones.

30. En primer lugar, comparto el criterio de los señores jueces en que el mecanismo de declinación de competencia previsto en el artículo 345 del COFJ no se equipara a un conflicto de competencia entre la justicia indígena y la justicia ordinaria, sino que debe ser entendido como una garantía para que los jueces ordinarios respeten las decisiones de la justicia indígena de conformidad con el artículo 171 de la Constitución, y, se abstengan de revisarlas o impedir su cumplimiento.

31. En segundo lugar, considero que no existe un óbice absoluto de revisión o control de decisiones jurisdiccionales de autoridad indígena, pues ello implicaría desconocer la vigencia de los derechos constitucionales de las mismas personas, pueblos, nacionalidades, comunidades indígenas y de los ciudadanos en general, pues el fundamento de todo control constitucional son los derechos ciudadanos incluidos los derechos constitucionales que le son propios a las personas y colectivos indígenas. En este sentido, como parte de la protección de derechos constitucionales, el ordenamiento jurídico prevé cauces concretos para que las personas o las comunidades indígenas, puedan ejercer acciones contra una decisión jurisdiccional definitiva de la autoridad indígena y el mismo artículo 171 de la Constitución reconoce que las decisiones de jurisdicción indígena “*estarán sujetas al control de constitucionalidad*”. Concretamente, se prevé la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena ante esta Corte Constitucional conforme el artículo 94 de la Constitución en concordancia con el artículo 39, 65 y siguientes de la LOGJCC.

32. En tercer lugar, para determinar si una acción presentada ante jueces ordinarios atenta o afecta un proceso o decisión de la justicia indígena (emitida en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales) y por tanto declinar la competencia conforme al COFJ a favor de la justicia indígena, el juez ordinario debe formar su criterio dependiendo del caso y alegaciones que se

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

presenten. Por ejemplo, en el caso *in examine* que trata de un amparo posesorio de un inmueble, procedía que los jueces de la causa, en el marco de la respectiva instancia o recurso y ante el pedido de la autoridad indígena, verifiquen la existencia de la identidad indígena, si la propiedad estaba ubicada en tierras ancestrales, y si conceder el amparo posesorio de dicho inmueble a favor de un miembro expulsado de la comunidad implicaba contradecir o imposibilitar el cumplimiento de la decisión indígena del 5 de octubre de 2013 por la cual se expulsó a dicho miembro; análisis que no se realizó y que se obvió pese a las alegaciones de la comunidad detalladas en los párrafos 13 al 16 *supra*.

33. Habiendo establecido las razones de la concurrencia, los criterios compartidos con el voto de mayoría, y habiendo analizado las principales alegaciones del caso, ratifico mi decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección interpuesta por la comunidad indígena kichwa “*Unión Venecia*” (Cokiuve) y ratificar las medidas de reparación ordenadas en sentencia de mayoría No. 134-13-EP/20. Notifíquese, publíquese y archívese.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente
por HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2020.08.13
12:38:27 -05'00'

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la señora Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en la causa N.º 134-13-EP, fue presentado en Secretaría General, el 05 de agosto de 2020, a las 11h10, mediante correo electrónico; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.13
13:57:47 -05'00'

Dra. Aída García Berni
Secretaria General

Voto Salvado Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**Sentencia No. 134-13-EP/20**

1. En relación con la sentencia No. 134-13-EP/20 expreso mi respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por quienes votaron a favor de esta decisión. Sin embargo, me permito disentir con el voto de mayoría, respecto al análisis realizado en torno a la demanda planteada por la comunidad indígena kichwa “Unión Venecia” (Cokiuve) en contra de las sentencias de 7 de diciembre de 2009, dictada por el juez Primero de lo Civil de Napo; de 9 de abril de 2010 dictada por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Napo; y, de 10 diciembre de 2012 emitida por los jueces de Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, en razón de los siguientes argumentos:
2. En la sentencia de 9 de abril de 2010, dictada por los jueces de la Sala única de la Corte Provincial de Justicia de Napo, se indica lo siguiente: “ ...*SEGUNDO: Los accionados al contestar la demanda alegaron incompetencia del Juez, de acuerdo a lo que disponen los artículos 57.1..9.10, 60 y 171 de la ‘Constitución Política del Ecuador’; además los artículos 8.2 y 9.1 del ‘Convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo sobre Pueblo Indígena y Tribales’ y artículo 5 y 34 de la Declaración de Naciones Unidas Sobre los Pueblos Indígenas, sostienen los demandados que Bartolo Tanguila Grefa fue juzgado y sentenciado el 5 de octubre del 2003 por las autoridades indígenas de la comunidad Unión Venecia, que lo demuestran con el acta que entregan. Asimismo que **Bethi Alit Grefa Tapuy no es miembro de la comunidad Unión Venecia y no tienen derecho a la tierra que reclaman...***”. (Énfasis agregado).
3. De la demanda planteada por la comunidad indígena kichwa “Unión Venecia” (Cokiuve), se desprenden los siguientes argumentos, que fueron recogidos en la sentencia de mayoría:
 - a) Que la sentencia de 10 diciembre de 2012 emitida por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia que negó el recurso de casación vulneraría el derecho a “*Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social*” reconocido en el numeral 1 del art. 57 de la Constitución y también afectaría el derecho a “*conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral*” reconocido en el numeral 9 del mismo artículo.
 - b) Que dicha sentencia no impidió la vulneración del derecho a “*crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*” reconocido en art. 57 numeral 10 de la Constitución. Asimismo, aseveran que este derecho se materializa en la aplicación del art. 344 y 345 del

Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) el cual, no fue observado por los jueces que conocieron esta causa.

- c) Que la sentencia impugnada también habría vulnerado derechos consagrados en instrumentos internacionales que han sido reconocidos de manera específica a los pueblos indígenas, tales como el art. 8.2 y el art. 9 del Convenio 169 de la OIT relativos al respeto de las costumbres y formas de justicia y los artículos 5 y 34 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas relativos al respeto a las costumbres y sistemas jurídicos de los pueblos indígenas.
 - d) Que *“tanto los jueces de casación como los jueces provinciales se han centrado en analizar la parte formal del proceso, en el caso de los jueces de la provincia del Napo a sostener que en el juicio de amparo no procede la excepción de incompetencia de los jueces y en el caso de los jueces de casación que la acción de amparo posesorio no es definitivo y no causa cosa juzgada”*.
 - e) Que como consecuencia de la inobservancia de las normas constitucionales y de instrumentos internacionales mencionados, la sentencia de la Corte Nacional de Justicia que se impugna contradice el numeral 3 del art. 76 de la Constitución ecuatoriana que dispone que *“Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”*.
4. En el análisis constitucional, la sentencia de mayoría establece que: *“Al estar de por medio una decisión de la autoridad indígena, correspondía a los jueces ordinarios analizar la aplicación del artículo 171 de la Constitución mediante el cual se garantiza el respeto a las decisiones de la jurisdicción indígena. Así mismo, los jueces de la jurisdicción ordinaria debían aplicar el artículo 344 literal d) del COFJ que, desarrollando la norma constitucional, establece que en caso de duda entre jurisdicción ordinaria y justicia indígena se preferirá a esta última, de tal manera que se asegure su mayor autonomía y la menor intervención posible; así como el artículo 345 del COFJ que regula para estos casos la declinación de competencia de la jurisdicción ordinaria”*.
5. Seguidamente en el fallo de mayoría se establece que: *“el mecanismo de declinación de competencia previsto en el artículo 345 del COFJ no se equipara a un conflicto de competencia entre la justicia indígena y la justicia ordinaria, sino que debe ser entendido como una garantía para que los jueces ordinarios respeten las decisiones de la justicia indígena de conformidad con el artículo 171 de la Constitución y se abstengan de revisarlas o impedir su cumplimiento”*.
6. Finalmente se concluye que, *“...cuando una autoridad indígena reclama la declinación de competencia al interponer un recurso ante una jueza, juez o tribunal, no implica la aceptación de la jurisdicción ordinaria, sino el uso de las vías judiciales establecidas para buscar el respeto a la jurisdicción indígena. Por tanto, la jueza, juez o tribunal*

ordinario está obligado a observar de manera estricta los principios de los artículos 343, 344 del COFJ y proceder conforme al artículo 345 del COFJ”.

7. Al respecto, es necesario precisar que al momento en que se presentó la demanda de amparo posesorio, esto es el 4 de junio de 2008, no se encontraban vigentes ni la actual Constitución de la República del Ecuador, que fue publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, ni el Código Orgánico de la Función Judicial, que fue publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 544, de 9 de marzo de 2009. Por lo cual se explica que al contestar la demanda los miembros de la comunidad no habían solicitado la declinación de competencia prevista en el artículo 345 del COFJ, sino que habían planteado la excepción de incompetencia del juez, pese a que la misma no podía proponerse en este tipo de juicios posesorios conforme disponía el artículo 689 del Código de Procedimiento Civil vigente a esa época.
8. A pesar de aquello, el juez Primero de lo Civil de Napo, antes de dictar sentencia en la causa, el 7 de diciembre de 2009, debió advertir las alegaciones de incompetencia señaladas por las autoridades de la comunidad indígena kichwa “Unión Venecia” (Cokiuve), y dar respuesta a las mismas observando lo dispuesto en el artículo 171 de la Constitución y lo previsto en los artículos 344 y 345 del COFJ.
9. En este sentido, se coincide con el razonamiento vertido en la sentencia de mayoría en cuanto respecta a que la inobservancia de lo dispuesto en el artículo 171 de la Constitución y en los artículos 344 y 345 del COFJ por parte de las autoridades judiciales que conocieron la causa, determinó la vulneración del derecho colectivo de la comunidad indígena kichwa “Unión Venecia” (Cokiuve) a crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, previsto en el artículo 57 numeral 10 de la Constitución, pues los jueces que tramitaron la causa, al conocer las alegaciones de la autoridad indígena, sobre la preexistencia de un proceso en justicia indígena relacionado a la causa, debieron iniciar el trámite previsto para la declinación de competencia, considerando que el 5 de octubre de 2003, en resolución adoptada por la asamblea general de la comunidad indígena kichwa “Unión Venecia” (Cokiuve), se decidió expulsar de la comunidad al señor Bartolo Tanguila Grefa.
10. Sobre esto último, las autoridades judiciales que conocieron el caso debieron asimismo analizar si la decisión de la autoridad indígena afectaba a la otra accionante del amparo posesorio, la señora Bethi Alit Grefa Tapuy, quien según los miembros de las autoridades indígenas, no es, ni ha sido miembro de la comunidad indígena kichwa “Unión Venecia” (Cokiuve).
11. Al tratarse la presente causa de una acción extraordinaria de protección propuesta contra decisiones adoptadas en un proceso de amparo posesorio iniciado ante la justicia ordinaria, no corresponde a esta Corte Constitucional dirimir la competencia entre la justicia ordinaria y la justicia indígena, ni peor aún efectuar el análisis de declinación de competencia previsto en el artículo 345 del COFJ, que correspondería a la justicia ordinaria.

12. En el marco de lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República en concordancia con lo dispuesto en el artículo 58 de la LOGJCC, corresponde a este Organismo verificar si de las actuaciones judiciales acusadas por los accionantes se desprende una vulneración de derechos, y en caso de identificarlas dictar las medidas de reparación que correspondan, dejando sin efecto las actuaciones violatorias de derechos, y retrotrayendo las cosas hasta el momento anterior a la vulneración de derechos.
13. Es así que en la presente causa luego de analizadas las actuaciones judiciales impugnadas, se ha evidenciado que las autoridades judiciales que conocieron la causa en primera, segunda instancia, y casación, vulneraron el derecho colectivo de la comunidad indígena kichwa “Unión Venecia” (Cokiuve) a crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, previsto en el artículo 57 numeral 10 de la Constitución, al no haber realizado el análisis de declinación de competencia previsto en el artículo 345 del COFJ.
14. En razón de lo mencionado, este voto coincide en la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por la comunidad indígena kichwa “Unión Venecia” (Cokiuve), dado que se evidencia una vulneración de derechos constitucionales por parte de las autoridades judiciales que conocieron la causa, pero se aparta de la decisión de dejar sin efecto toda la actuación ante la justicia ordinaria, disponer el archivo de la causa y declarar que los hechos que han sido objeto de las decisiones judiciales no son objeto de la justicia ordinaria.
15. La actuación de la Corte en la resolución de la presente acción extraordinaria de protección debe enmarcarse en el objeto de esta garantía jurisdiccional, por lo que en el presente caso, correspondería declarar la vulneración de derechos constitucionales y dejar sin efecto las actuaciones judiciales impugnadas.
16. En este sentido, correspondía resolver que el juicio de amparo posesorio, se retrotraiga hasta el momento procesal anterior a la vulneración de derechos, esto es, antes de la emisión de la sentencia de primera instancia, debiendo el juez de la Unidad Judicial Civil del cantón Tena, proseguir con la tramitación de la causa No. 15301-2008-0227, en observancia de lo dispuesto en los artículos 57 numeral 10 y 171 de la Constitución de la República, debiendo para el efecto realizar el análisis de declinación de competencia previsto en el artículo 345 del COFJ, tomando en consideración la resolución de 5 de octubre de 2003 emitida por la asamblea general de la comunidad indígena kichwa “Unión Venecia” (Cokiuve), y relacionar la misma a la situación de los dos accionantes de la causa el señor Bartolo Tanguila Grefa y la señora Bethi Alit Grefa Tapuy.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado digitalmente
por CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Fecha: 2020.08.13
14:28:17 -05'00'

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la señora Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en la causa N.º 134-13-EP, fue presentado en Secretaría General, el 04 de agosto de 2020, a las 21h35, mediante correo electrónico; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.13
14:34:42 -05'00'

Dra. Aída García Berni
Secretaria General

CASO Nro. 134-13-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 1336-14-EP/20
Jueza Ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 05 de agosto de 2020

CASO No. 1336-14-EP

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

Sentencia

Tema: La Corte rechaza la demanda de acción extraordinaria de protección propuesta por el señor Jorge Raúl Bejarano Muñoz en contra de la Empresa Eléctrica Regional Norte S.A. toda vez que el auto impugnado no goza del carácter definitivo que deben tener los autos que son objeto de la acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes Procesales

1. Dentro del juicio verbal sumario No. 39-2003 que siguió el señor Jorge Raúl Bejarano Muñoz en contra de la Empresa Eléctrica Regional Norte S.A. (en adelante Emelnorte S.A.) para el cobro de sus haberes laborales alegando despido intempestivo, mediante sentencia de 10 de octubre de 2001 el juez del Juzgado Provincial de Trabajo de Imbabura declaró la nulidad del juicio a partir del auto de calificación de la demanda.
2. En contra de la decisión anterior, el actor interpuso recurso de apelación el cual fue resuelto por la Sala de lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Ibarra que mediante resolución dictada el 29 de junio de 2005 y notificada el 13 de julio del mismo año, aceptó el recurso y revocó la decisión que declaró la nulidad del juicio.
3. El 5 de septiembre de 2005 Emelnorte S.A. presentó un escrito a través del cual solicitó al juez del trabajo de Ibarra aprobar el acta transaccional celebrada con el actor; por lo que, mediante auto de 5 de septiembre de 2005 el juez provincial de trabajo solicitó a las partes reconocer si la firma y rúbrica del escrito transaccional les corresponde. Con sentencia de 8 de septiembre de 2006, el juez del trabajo de Ibarra aceptó el acuerdo transaccional convenido por los litigantes.
4. Emelnorte S.A. interpuso recurso de apelación de la sentencia de 8 de septiembre de 2006 alegando que nunca reconoció firma y rúbrica del acta transaccional celebrada con el actor, quien se adhirió al mismo. El recurso en mención, se aceptó parcialmente con sentencia de 18 de agosto de 2009 emitida por los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Ibarra.
5. De la sentencia de 18 de agosto de 2009, tanto la parte actora, como demandada solicitaron recurso de aclaración y ampliación, los cuales fueron negados con providencia de 16 de diciembre de 2009.

6. En contra de la decisión antes detallada, la parte demandada interpuso recurso de casación, el mismo que fue admitido y atendido con auto resolutorio de 23 de mayo de 2014 por los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia quienes declararon la nulidad de todo lo actuado a partir de la demanda.
7. El 29 de julio de 2014 el señor Jorge Raúl Bejarano Muñoz presentó Acción Extraordinaria de Protección ante la Corte Constitucional en contra del auto resolutorio de 23 de mayo de 2014 emitido por los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional. Mediante auto de 23 de septiembre de 2014 se admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1336-14-EP.
8. El día 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los actuales jueces constitucionales.
9. Mediante memorando No. 0326-CCE-SG-SUS-2019, recibido el 18 de abril de 2019, de conformidad con el sorteo realizado en sesión del Pleno del Organismo de 19 de marzo de 2019, correspondió la sustanciación de la causa a la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de 11 de marzo de 2020, en la cual se requirió a los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional actuantes, Wilson Merino Sánchez, Paulina Aguirre Sánchez y Alfonso Asdrúbal Granizo Gavidia, remitan un informe respecto del auto resolutorio dictado el 23 de mayo de 2014.

II. Competencia

10. En los artículos 94 y 437 de la Constitución; artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) se establece la competencia de la Corte Constitucional, para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en que las autoridades jurisdiccionales han violado derechos constitucionales.

III. Alegaciones de las partes

a. Del accionante

11. El señor Jorge Raúl Bejarano Muñoz alega que el auto resolutorio emitido el 23 de mayo de 2014 por los jueces actuantes de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional, vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, el debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica, recogidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal l); y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

12. El accionante expone en su demanda que “(...) *la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia incurre en un error al calificar a la Empresa Eléctrica Regional Norte S.A., como una entidad de derecho público conforme al Art. 35.9 inciso cuarto de la Constitución de 1998; pues EMELNORTE a ese entonces era una empresa de Derecho Privado (sic.) porque se trata de una Sociedad Anónima, controlada por la Superintendencia de Compañías, aun cuando existen recursos públicos en el capital social, y por lo mismo, por ningún concepto el compareciente podía estar sujeto al derecho administrativo, violentando de esta manera el derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.*”
13. Adicionalmente, sobre el derecho a la seguridad jurídica el accionante en su demanda señala que “(...) *los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia no respetan ni aplican la ley y se abrogan la competencia de analizar todo el proceso laboral, analizar y valorar nuevamente la prueba evacuada en primera instancia*”.
14. Por otro lado, en relación con la garantía de la motivación del debido proceso el accionante sostiene que “(...) *no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda ni se explica su vínculo o nexo causal con los antecedentes de hecho (...)*”. En este contexto, establece que el contenido del auto resolutorio dictado por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia el 23 de mayo de 2014 “(...) *no es claro y hace alusión a una normativa no acorde a la realidad procesal y constitucional vigente para las empresas sujetas al derecho público (...)*”.
15. Sobre la base de los antecedentes señalados, el accionante solicita en su demanda de acción extraordinaria de protección que se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados, se deje sin efecto el auto impugnado que declaró la nulidad de todo lo actuado y se ordene que otra Sala conozca el recurso de casación interpuesto.

b. De los accionados

16. El 16 de marzo de 2020, la Dra. Paulina Aguirre Suárez, jueza de la Corte Nacional de Justicia presentó el informe requerido mediante providencia de 11 de marzo de 2020.
17. En el informe en mención señala que “(...) *los doctores Wilson Merino Sánchez y Asdrúbal Granizo Gavidia, que suscriben el auto de nulidad, conjuntamente con la suscrita Jueza, dentro de la causa 17731-2012-2413, actualmente ya no forman parte de la Corte Nacional de Justicia.*”
18. En relación al auto de nulidad de 24 de mayo de 2014, indica que “*se fundamenta en lo previsto por el Art. 118 de la Constitución Política de la República de 1998, vigente a la época de la relación de servicio del actor*”. Además sostiene que “el

actor al no haber tenido la calidad de trabajador, sino el nivel de asesoría, está dentro de las excepciones contempladas en la norma constitucional, lo que a su vez provocó que los jueces del trabajo no sean competentes para conocer su reclamo, produciéndose la causal de nulidad insubsanable prevista en el Art. 346 numeral 2 del Código de Procedimiento Civil siendo obligación de todo juzgador declarar la nulidad aún de oficio, conforme lo dispone el Art. 349 ibídem” (énfasis agregado).

IV. Análisis del caso

19. Corresponde a esta Corte Constitucional, pronunciarse y analizar la naturaleza del auto impugnado, esto es, el auto de 23 de mayo de 2014 que declaró la nulidad del proceso para determinar si sobre el mismo procede o no la acción extraordinaria de protección.
20. El artículo 94 de la Constitución de la República señala que *“la acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se haya agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.”*
21. En este contexto, el artículo 58 de la LOGJCC prescribe que *“la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.”*
22. De lo anterior, se tiene que el objeto de la acción extraordinaria de protección es garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Por lo tanto, es determinante que el auto impugnado tenga la calidad de sentencia, auto definitivo o resolución con fuerza de sentencia. Esta Corte Constitucional ha manifestado que un auto que pone fin al proceso es *“aquel que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso.”*¹
23. Adicionalmente, en la sentencia No. 154-12-EP/19, esta Corte ha sostenido que sólo en casos excepcionales podrán ser objeto de acción extraordinaria de protección autos que no cumplan las características antes señaladas, pero que causen gravamen irreparable, es decir, que generen una vulneración de derechos constitucionales que no pueda ser reparada con otro mecanismo procesal.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 154-12-EP/19.

24. La Corte Constitucional reconoce la fuerza vinculante de la regla jurisprudencial contenida en la sentencia No. 037-16-SEP-CC, que sostiene que los asuntos de admisibilidad ya no pueden revisarse fuera de la fase correspondiente, en función del principio de preclusión. No obstante, por los argumentos antes señalados, se estableció una excepción a esta regla jurisprudencial de tal manera que, si en la etapa de sustanciación el Pleno identifica, de oficio, que el acto impugnado no es una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia con las condiciones establecidas en los párrafos 21 y 22 *supra*, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.
25. En el presente caso, el acto judicial impugnado de 23 de mayo de 2014, corresponde a un auto que declara la nulidad de todo lo actuado. En dicho auto consta:

*“(...) cabe analizar la calidad en la que la empresa demandada comparece al presente proceso, en tratándose de una institución que presta un servicio público, tiene intervención por parte del Estado ecuatoriano y al respecto la **Constitución Política del Ecuador, vigente a la fecha en que se desenvuelve la actividad laboral del accionante, artículo 118** señala: ‘Son instituciones del Estado...5. Los organismos y entidades creados por la Constitución y la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el estado. De la disposición transcrita este tribunal considera que **la empresa Emelnorte S.A. pertenece a las instituciones o empresas del Estado, pues presta un servicio público.** Por otro lado es necesario determinar si el actor Jorge Bejarano Muñoz, está amparado en el Código del Trabajo y para esto **cabe citar el artículo 35.9 inciso cuarto de la Constitución de 1998** que manifiesta: ‘Para las actividades ejercidas por las instituciones del Estado y que pueden ser asumidas por delegación total o parcial por el sector privado, las relaciones con los trabajadores se regulará por el derecho al trabajo, con excepción de las funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o equivalentes, las cuales estarán sujetas al derecho administrativo’. **Por lo tanto, el actor de este proceso al tener funciones y el cargo de Director de Asesoría Jurídica, no estaba amparado por el Código de Trabajo** criterio emitido por los Tribunales de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia que este tribunal comparte (...) **El actor, como ya se analizó, por la jerarquía de la norma constitucional, está sujeto al derecho administrativo; en tal virtud el Juez de Trabajo no es competente para conocer y resolver la presente causa. En la especie por las consideraciones que anteceden, se ha violado la solemnidad sustancial segunda del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil. Por lo tanto, en aplicación de la norma legal antes citada en concordancia con las disposiciones contenidas en los artículos 349 y 1014 ibídem, este Tribunal de lo Laboral la Corte Nacional de Justicia RESUELVE declarar la nulidad de todo lo actuado a partir de la demanda. Sin derecho a reposición algún por falta de competencia de los jueces en razón de la materia. Con costa a cargo de los Jueces de instancia**” (énfasis agregado).*

26. El auto se fundamenta en los artículos 35 número 9 inciso cuarto y 118 número 5 de la Constitución de la República de 1998, así como en los artículos 349 número 2 y 1014 de la Codificación del Código de Procedimiento Civil de 2005.² Como se desprende del auto se trata de un asunto de jurisdicción; por ello, el Tribunal que emitió el auto impugnado enfatiza que, *“El actor, como ya se analizó, por la jerarquía de la norma constitucional, está sujeto al derecho administrativo; en tal virtud el Juez de Trabajo no es competente”*. De ahí que, la declaratoria de nulidad de todo lo actuado sin derecho a reposición, responde a la regulación constitucional expresa, a garantizar el cumplimiento del debido proceso y la seguridad jurídica; por lo que, no puede causarle gravamen irreparable al actor, ya que a partir de dicha declaratoria de nulidad, le correspondía al actor del proceso - en aras del derecho de acción que es personal - presentar la demanda ante el juez competente resaltando que la inacción no es imputable al órgano jurisdiccional³.
27. Por lo tanto, la decisión impugnada no pone fin al proceso, puesto que no se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones; no causa cosa juzgada material; ni causa un gravamen irreparable al actor. De igual forma, esta decisión tampoco impidió la continuación del proceso, al contrario, facultó al accionante para presentar la demanda, atendiendo de manera adecuada las disposiciones legales que rigen el proceso, siendo exclusivamente su responsabilidad ejercer o no el derecho de acción ante el juez competente.
28. Por lo expuesto, esta Corte observa que el auto impugnado no corresponde a una decisión judicial susceptible de acción extraordinaria de protección, toda vez que incumple con uno de los requisitos previstos en el artículo 94 de la Constitución de la República y en el artículo 58 de la LOGJCC, en cuanto al objeto de la misma razón por la que esta Corte no se pronuncia sobre los méritos del caso y rechaza la demanda por improcedente.

V. Decisión

29. 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 rechaza por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Jorge

²Código de Procedimiento Civil (2005): “Art. 349.- Son solemnidades sustanciales comunes a todos los juicios e instancias: 2. Competencia del juez o tribunal, en el juicio que se ventila”.

Art. 1014.- “La violación del trámite correspondiente a la naturaleza del asunto o al de la causa que se esté juzgando, anula el proceso; y los juzgados y tribunales declararán la nulidad, de oficio o a petición de parte, siempre que dicha violación hubiese influido o pudiese influir en la decisión de la causa, observando, en lo demás, las reglas generales y especialmente lo dispuesto en los Arts. 355, 356 y 357.”

³ La competencia del juez en este caso nace directamente de la Constitución de 1998, en específico del inciso cuarto del artículo 35.9, norma expresa, clara y con jerarquía constitucional; por lo que, si la acción contenciosa administrativa caducó es responsabilidad exclusiva del accionante y su abogado defensor, ya que la declaratoria de nulidad facultaba inmediatamente al actor para presentar la demanda ante el juez competente.

Raúl Bejarano Muñoz en contra del auto de 23 de mayo de 2014 emitido por los jueces de la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

30. Se dispone la devolución del expediente a la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

Notifíquese y cúmplase.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2020.08.18 15:26:02
-05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

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, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Ali Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 05 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.18
15:44:33 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1336-14-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha:
2020.08.18
18:37:59 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 1221-13-EP/20

Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 29 de junio de 2020

CASO No. 1221-13-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****Sentencia**

Tema: En esta decisión, la Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por Rafael Balda Santistevan, Jorge Baquerizo Minuche, Andrés Crespo Arosemena, Xavier Flores Aguirre y Ernesto Yturralde Torres en contra de la sentencia dictada el 11 de enero de 2013, por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. Una vez efectuado el análisis correspondiente, se resuelve desestimar la acción.

I. Antecedentes procesales

1. El 20 de junio de 2011, Rafael Balda Santistevan, Jorge Baquerizo Minuche, Andrés Crespo Arosemena, Xavier Flores Aguirre y Ernesto Yturralde Torres presentaron una acción de protección en contra de la Municipalidad de Guayaquil. En específico, alegaron la vulneración de derechos por supuestas limitaciones presentes en las bases de participación de la Quincuagésima Segunda Edición del Certamen Nacional de Pintura Salón de Julio-Fundación de Guayaquil, señalando que en estas bases se impedían propuestas que presenten lenguaje y/o gráficos sexualmente explícitos.
2. El 5 de julio de 2011, el Juzgado Décimo de lo Civil del Guayas se declaró incompetente para conocer la acción planteada, razonando que se impugnó una disposición normativa que no es objeto de una acción de protección. En contra de esta decisión, los accionantes interpusieron recurso de apelación.
3. El 11 de enero de 2013, la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas rechazó el recurso de apelación y declaró sin lugar la acción planteada por no encontrar vulneración a derechos constitucionales.
4. El 20 de febrero de 2013, Rafael Balda Santistevan, Jorge Baquerizo Minuche, Andrés Crespo Arosemena, Xavier Flores Aguirre y Ernesto Yturralde Torres presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 11 de enero de 2013, emitida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
5. El 26 de septiembre de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 5 de noviembre de 2013, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Antonio Gagliardo Loo. En virtud del resorteo realizado en sesión extraordinaria del organismo el 11 de noviembre de 2015, la sustanciación le correspondió al juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.

7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa el 19 de marzo de 2019. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 5 de noviembre de 2019 y dispuso a la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que presente un informe motivado sobre los fundamentos de la acción.

II. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

8. Los accionantes solicitan que se declare la vulneración a derechos constitucionales en la sentencia impugnada y que *“se adopten las medidas de reparación integral correspondientes para la completa y debida protección de los [derechos]”*.

9. En tal sentido, los accionantes determinan que la *“presente Acción Extraordinaria de Protección tiene por objeto la protección del derecho constitucional a la libertad de expresión”*. Así, alegan que existió censura previa en el concurso organizado por la Municipalidad de Guayaquil y que la no aceptación de trabajos con lenguaje y/o gráficos sexualmente explícitos *“está redactada de manera general y no cumple el propósito de aplicarse exclusivamente para la protección de niños y adolescentes”*. Por otro lado, indican que dicha base del concurso *“no satisface el requisito de legalidad porque no existe ninguna ley que ampare la aplicación de una censura previa”*.

10. De igual manera, afirman que es erróneo el razonamiento de los jueces en la sentencia impugnada pues, de acuerdo a la obligación contenida en el COOTAD, los municipios deben promover y patrocinar las artes. Agregan que la sentencia *“es contraria a la Constitución porque viola el principio de constitucionalidad y legalidad de los actos de la administración pública y el cumplimiento de sus propios fines establecidos en el artículo 226 de la Constitución”*.

11. Finalmente, señalan que es errónea la afirmación realizada en la sentencia impugnada en cuanto a que la no admisión de propuestas con lenguaje y/o gráficos sexualmente explícitos es similar a la no admisión de formatos que excedan las medidas físicas porque *“viola, de manera grosera, el derecho a la libertad de expresión consagrado en la Constitución y en los tratados internacionales”*.

B. De la autoridad jurisdiccional que emitió la sentencia

12. El 5 de noviembre de 2019, el juez constitucional Hernán Salgado Pesantes avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que presente un informe motivado sobre los fundamentos de la acción. Sin embargo, del expediente constitucional no se desprende el cumplimiento de dicha disposición.

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

B. Análisis constitucional

14. La acción extraordinaria de protección tiene como objeto garantizar la protección de derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC.

15. En el presente caso, si bien los accionantes impugnan la sentencia de 11 de enero de 2013, emitida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, sus argumentos no se refieren a vulneraciones de derechos producidas por acciones u omisiones de los jueces; por el contrario, según la demanda, las vulneraciones serían ocasionadas por las bases del concurso de pintura establecidas por la Municipalidad de Guayaquil.

16. Desde esta perspectiva, el argumento de los accionantes no se fundamenta en que la autoridad jurisdiccional habría vulnerado sus derechos, sino que pretenden que esta Corte Constitucional se pronuncie y resuelva la controversia de origen, es decir, la acción de protección planteada en su momento por los comparecientes y que fue negada por los operadores de justicia competentes.

17. La Corte Constitucional ya se ha pronunciado respecto a acciones extraordinarias de protección en las que únicamente se alegan vulnerados derechos por acciones u omisiones fuera del ejercicio jurisdiccional; por ejemplo, en la sentencia No. 999-12-EP/19 de 26 de noviembre de 2019, se encontró que los argumentos de la accionante pretendían que se verifique la vulneración a los derechos al trabajo, la atención prioritaria y la estabilidad laboral por parte de la Dirección Provincial Agropecuaria del MAGAP y no a vulneraciones producto de la

actividad jurisdiccional¹. La sentencia referida establece que la Corte Constitucional puede revisar excepcionalmente y de oficio lo decidido en un proceso de garantía jurisdiccional, si la autoridad judicial inferior ha violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, de conformidad con la sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019², la misma que establece los requisitos para que esta Magistratura pueda efectuar un control de mérito respecto de decisiones jurisdiccionales que provienen de garantías jurisdiccionales.

18. En el presente caso, los accionantes no argumentan cómo los jueces vulneraron los derechos alegados ya que únicamente señalan que justificar la limitación de las obras cuando existen obligaciones establecidas a los municipios en el COOTAD es contrario a la Constitución. De igual manera, califican como errónea la comparación realizada por la Sala respecto a la no admisión de propuestas con lenguaje y/o gráficos sexualmente explícitos con la no admisión de formatos que excedan las medidas físicas. En definitiva, no se expresa una relación directa o inmediata entre la acción u omisión de los jueces y las supuestas vulneraciones de derechos, tal como lo ha establecido esta Corte Constitucional en la sentencia No. 1967-14-EP/20.

19. En relación con lo anterior, la Corte Constitucional en la sentencia No. 1359-12-EP/19 señaló que: *“no basta que la decisión impugnada no conceda la pretensión de los accionantes para que se vulnere el derecho alegado, sino que debe existir relación entre la supuesta violación alegada con la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.”*³.

20. De forma concreta, los argumentos de los accionantes están dirigidos a que esta Corte se pronuncie sobre lo correcto o incorrecto de la decisión judicial impugnada con base en los fundamentos y pretensiones que en su momento fueron expuestos en la acción de protección, lo cual no es objeto de la acción extraordinaria de protección. En otras palabras, los legitimados activos buscan que la Corte Constitucional examine una supuesta vulneración de sus derechos, puntualmente a la igualdad y no discriminación y a la libertad de expresión, aspecto que ya fue conocido por el órgano judicial de segundo nivel.

21. En efecto, de la lectura de la sentencia de 11 de enero de 2013 emitida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, se verifica que existe un pronunciamiento sobre el derecho a la igualdad y no discriminación. Así, se determinó que *“no es real la aseveración de que las bases no permiten la participación sin discriminación, puesto que no se hace diferenciación alguna respecto de las personas que pueden participar en el concurso”*.

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 999-12-EP/19 de 26 de noviembre de 2019. Párr. 44.

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 999-12-EP. Párr. 45. Ver también: Sentencia No. 1420-13-EP/20 de 29 de enero de 2020. Párrs. 20 y 21.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1359-12-EP/19 de 18 de diciembre de 2019. Párr. 22.

22. Por otro lado, la Sala analizó la limitación establecida en las bases del certamen antes mencionado a la luz del derecho a la libertad de expresión. Al respecto, la Sala encontró que no se refiere simplemente a una exposición, sino a un concurso *“en donde todos pueden postular pero solo quienes cumplen los perfiles y exigencias son seleccionados, por ende los artistas eligen por inscribirse y supeditan a cumplir los referentes para ganar un premio”*. Así, estableció que no se ha coartado el pensamiento ni la expresión porque el ganador tiene que ajustarse *“a los referentes estéticos admisibles en dicho evento”*. De tal forma, se determinó que la limitación es *“similar a la no admisión de formatos que excedan las medidas físicas límite, puesto que buscan que la obra exhibida sea vista sin límites de edad y en un determinado espacio físico”*.

23. Finalmente, sobre el objetivo de la limitación en las bases del concurso, la mencionada sentencia indicó que *“las impresiones agregadas por los actores al expediente no hacen más que confirmar que los promotores tienen más que sobradas razones para ser restrictivos si su fin es que sea apto para el público en general, siendo esta una forma de proteger a menores y adolescentes... que deben ser protegidos en forma prioritaria”*. Además, se estableció que no se acreditó que *“las bases del concurso que impugnan hayan efectivamente coartado su capacidad de producir obras con o sin contenido sexual explícito por lo que se concluye que en la presente causa, no existe vulneración de derecho constitucional”*.

24. De esta manera, se evidencia que la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en el marco de su competencia para resolver el recurso de apelación dentro de la acción de protección, sí se pronunció sobre las posibles vulneraciones a los derechos a la igualdad y no discriminación y la libertad de expresión, alegados en su momento, y que buscan ser controvertidas nuevamente, esta vez, dentro de la presente acción extraordinaria de protección. De tal forma, se observa que la Sala explicó las razones por las cuales consideró que no existieron vulneraciones a derechos constitucionales.

25. En tal virtud, en el presente caso no se cumplen con los requisitos para realizar un control de méritos, pues, conforme lo determina la sentencia 176-14-EP/19⁴, para que esto prospere es indispensable, en primer lugar, que la decisión judicial impugnada haya vulnerado los derechos constitucionales del accionante; mas, en el presente caso, aquello no se ha evidenciado pues los accionantes no imputan la violación de sus derechos a la actuación jurisdiccional, sino que insisten en su planteamiento original que motivó la presentación de la acción de protección, la misma que fue resuelta por los operadores de justicia bajo los argumentos señalados previamente, sin que, por lo tanto, esta Corte Constitucional esté facultada para realizar un examen de méritos.

⁴ “55. Considerando lo anterior y que esta Corte es el máximo Organismo de justicia constitucional, encargado de enmendar las vulneraciones de conocimiento, excepcionalmente y de oficio podría revisar lo originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección...”

IV. 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 planteada.
2. Se dispone la devolución del expediente.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.07.08 17:52:12
-05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrera Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez, y Hernán Salgado Pesantes; y, 4 votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría Agustín Grijalva Jiménez y Daniela Salazar Marín, en sesión extraordinaria de lunes 29 de junio de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.07.15
18:03:42 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito, D. M., 13 de julio de 2020.

Caso N° 1221-13-EP

Voto concurrente del juez Alí Lozada Prado

1. Formulo este voto concurrente porque, si bien estoy de acuerdo con la decisión contenida en la sentencia, discrepo con algunos elementos de su justificación. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.

2. La demanda de acción extraordinaria de protección alegó la vulneración del derecho a la libertad de expresión de los accionantes. Para fundamentar tal imputación, se afirmó, en síntesis, lo siguiente:

2.1. Que las bases de la quincuagésima segunda edición del certamen nacional de pintura, Salón de Julio – Fundación de Guayaquil, establecían un régimen de censura previa, al incluir lo siguiente: *“No se aceptarán propuestas que presenten lenguaje y/o gráficos sexualmente explícitos”*.

2.2. Que, en el caso, no concurrirían los requisitos excepcionales que habilitan la censura previa, de conformidad al artículo 13.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: el fin de proteger a la infancia y adolescencia y su regulación en una norma de rango legal.

2.3. Que se incumple con el único fin legítimo de la censura previa (protección de la infancia y adolescencia) por lo genérico de la regla establecida en las bases, pues no considera medidas de tiempo, lugar y modo referidas exclusivamente a niños y adolescentes. Y, además, porque existirían medidas congruentes con el fin de protección a niños y adolescentes y que no lesionarían otros derechos fundamentales, como, por ejemplo, el uso de mamparas que separen ambientes en el museo en el que se exhiben las obras (se mencionan dos ocasiones en las que estas se habrían empleado previamente), ambiente al que no podrían acceder niños o adolescentes, o al que podrían ingresar acompañados con un adulto y recibiendo la información pertinente, o en el que se podría incluir una advertencia sobre el tipo de obras que se exhiben.

2.4. Que, por otro lado, los accionantes consideran que también se incumplió el segundo requisito pues las condiciones para aplicar la censura no se contienen en una norma con jerarquía de ley. Para justificar tal afirmación, los accionantes examinan las definiciones de ley y señalan que no existen reglas sobre la censura en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (ni en el reglamento orgánico funcional del municipio o en la ordenanza de creación de la Dirección de Cultura y Promoción Cívica Municipal). Además, se refieren al razonamiento del tribunal de apelación de la acción de protección para refutar que la censura esté autorizada por el artículo 54.q del mencionado código, que establece el deber de las municipalidades de promover y patrocinar las artes.

2.5. Que existían alternativas menos gravosas a la disposición de las bases del concurso y cita un extracto de la sentencia de apelación de la acción de protección en la que compara las propuestas sexualmente explícitas con obras cuyo tamaño exceden los límites físicos del lugar de exhibición.

3. De la relación precedente se establece que la mayoría de las alegaciones de los accionantes cuestionan la actuación de la Municipalidad de Guayaquil, a la que imputan la vulneración de su derecho a la libertad de expresión por practicar una censura previa.

4. Las dos únicas referencias a la sentencia formalmente impugnada, la de apelación de la acción de protección, son las reseñadas en las partes finales de los numerales 2.4. y 2.5. *supra*.

4.1. La primera no es una imputación de vulneración de un derecho fundamental cometido por la sentencia, sino un argumento para sostener que la censura no se estableció en una norma de rango legal, lo que, a su vez, se utiliza como razón para afirmar que las bases del concurso (establecidas por la municipalidad, y no directamente por la sentencia dictada por el tribunal de origen) vulneraron los derechos de los accionantes a la libertad de expresión. Por lo tanto, esta mención a la sentencia no otorga ninguna razón que pueda examinarse para estimar las pretensiones de la demanda.

4.2. La segunda mención sí es una aseveración que puede interpretarse como una alegación de que la sentencia de apelación vulneró un derecho constitucional y puede resumirse así: la sentencia de apelación vulneró el derecho a la libertad de expresión al comparar obras sexualmente implícitas con las excesivamente grandes, en relación al lugar de exhibición. Evidentemente, sin embargo, esta alegación no puede prosperar por inconexa: nada relaciona directamente el símil empleado en la sentencia con una eventual vulneración del derecho a la libertad de expresión.

5. Independientemente de lo afirmado hasta ahora, habría que explorar otra posibilidad para que la demanda pueda prosperar: el uso del principio *iura novit curia* (establecido en el artículo 4.13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional), es decir, la aplicación a los hechos mencionados por los accionantes de normas jurídicas no invocadas por ellos.

5.1. En esta línea, podría explorarse la posibilidad de que los hechos alegados constituyan una vulneración del derecho a la tutela judicial, vulneración que debe descartarse si se considera que los accionantes ejercieron su derecho de acción, actuaron en todo el proceso e, inclusive, impugnaron la sentencia de primera instancia, además de observar que el derecho a la tutela judicial no implica, ni la obtención de una sentencia jurídicamente correcta (de lo contrario, este derecho abarcaría a todos los demás), ni –menos todavía– la obtención de una sentencia favorable a las pretensiones de los accionantes.

5.2. La otra alternativa que se debe examinar es una eventual vulneración del derecho a la motivación, pero el cuestionamiento de la comparación empleada en la sentencia –entre las propuestas sexualmente explícitas con obras cuyo tamaño exceden los límites físicos del lugar de exhibición– no alega la inexistencia de un

elemento constitucionalmente necesario para entender a la sentencia como motivada, es decir, no se acusa a la motivación de *insuficiente*, sino de *incorrecta*. Y, como lo ha dicho esta Corte:

28. Al analizar la motivación de una sentencia, no es labor de la Corte Constitucional entrar a valorar el mérito de las razones jurídicas expuestas en la misma. En este punto, se observa que los argumentos desarrollados por los accionantes respecto a este cargo, no están dirigidos a demostrar una supuesta falta de motivación, sino a plantear los argumentos que consideran sostienen su tesis respecto a que la bonificación complementaria era un beneficio prescriptible. [Sentencia N° 1892-13-EP/19]

19.2. También se debe descartar que el examen del cumplimiento de la garantía constitucional de motivación permita a esta Corte verificar la corrección de la motivación de la providencia impugnada. Si bien tal motivación puede adolecer de incorrecciones o imperfecciones, la labor de esta Corte se debe limitar, en este caso (en atención a los cargos formulados), a establecer el cumplimiento o no de los elementos mínimos de la garantía de motivación, a la luz de la Constitución. De lo contrario, cualquier vulneración de una norma jurídica sería también una vulneración de la garantía de la motivación. [Sentencia 1442-13-EP/20]

6. La conclusión de lo afirmado en los párrafos 4 a 6 *supra* es que las referencias y los cargos contenidos en la demanda no permiten declarar la vulneración de derechos constitucionales en la sentencia de apelación de la acción de protección.

7. Como se señaló previamente (párrafo 3 *supra*), la mayoría de las alegaciones de los accionantes imputan a la Municipalidad de Guayaquil el haber censurado obras artísticas. Sin embargo, de conformidad a los artículos 94 y 437 de la Constitución y 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el fin de la acción extraordinaria de protección es el determinar vulneraciones a los derechos fundamentales en ciertas actuaciones judiciales. En el caso, entonces, existe la siguiente incongruencia: los accionantes cuestionan, fundamentalmente, una actuación administrativa (del Municipio de Guayaquil), pero el fin específico de la acción extraordinaria de protección es el control de la actuación judicial (por la vulneración de derechos fundamentales).

8. A diferencia de la acción extraordinaria de protección, la competencia de la Corte Constitucional que sí le habilita a examinar la vulneración de un derecho fundamental producida en una actuación administrativa y alegada en una acción de protección (en este caso; en general, en las garantías jurisdiccionales de derechos fundamentales) es la de **revisión**, prevista en los artículos 436.6 de la Constitución y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Si en toda acción extraordinaria de protección, la Corte podría *revisar* las decisiones de mérito adoptadas en procesos relativos a garantías constitucionales, la acción extraordinaria de protección pasaría a ser una tercera instancia.

9. Además, jurisprudencialmente (en la sentencia No 176-14-EP/19), la Corte Constitucional habilitó otra forma, de carácter excepcional, que permite examinar las vulneraciones a las que se refiere el párrafo anterior: el control de mérito en la acción extraordinaria de protección. Esta excepcionalidad se concreta en la concurrencia de los siguientes cuatro requisitos para su procedencia:

55. Considerando lo anterior y que esta Corte es el máximo Organismo de administración de justicia constitucional, encargado de enmendar las vulneraciones de derechos puestas

a su conocimiento, excepcionalmente y de oficio podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (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; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.

56. Adicionalmente, como la ampliación del ámbito de actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo [las notas al pie de página han sido excluidas de la cita].

10. Para mí, es evidente que el caso es relevante, es decir, cumple el cuarto los citados presupuestos, tanto por su novedad, en relación a los precedentes de esta Corte (sobre el derecho a la libertad de expresión), como por su trascendencia, considerando la periodicidad e importancia del evento en que se originó la controversia.

11. Inclusive, a primera vista, se pueden identificar algunas incorrecciones en la sentencia, como el esquema empleado en su considerando quinto para verificar la procedencia de la acción, más propio de una anacrónica acción de amparo que de una acción de protección, mismo que se cita a continuación: “[...] a) *Que exista un acto u omisión ilegítimo de autoridad pública no judicial; b) Que el acto u omisión viole uno o más de los derechos contenidos en la Constitución o instrumentos internacional [sic] de protección de derechos humanos vigente; y, c) Que haya ocasionado un daño grave o irreparable [...]*”.

12. Sin embargo, según se estableció en el párrafo 7 *supra*, los cargos de la demanda de acción extraordinaria de protección no permiten que la Corte Constitucional declare una vulneración de derechos en la sentencia impugnada y, por lo tanto, se incumple el primero de los requisitos para realizar el control de mérito.

13. En el caso, la consideración previa impide que la Corte reexamine el fondo del asunto discutido en la acción de protección. Al respecto, se debe considerar que los principios constitucionales no son solo los sustantivos o materiales sino también los formales: la dimensión institucional del derecho implica la articulación de procedimientos para otorgar un mínimo de certeza a las personas para organizar en torno a ellas sus acciones y proyectos, es decir, ejercer su autonomía.

14. Para que el sistema procesal pueda otorgar este mínimo de certeza debe fijar límites para resolver una controversia: esta debe acotarse dentro de límites materiales, personales, espaciales y temporales. En nuestro sistema procesal, la procedencia de una acción extraordinaria de protección es excepcional y, dentro de esta acción, el control de mérito es, nuevamente, de excepción, por lo que no cabe reexaminar una causa cuando no se cumplen sus requisitos. En el caso, si no se satisfizo la primera de las condiciones para realizar un control de mérito, este, simplemente, no puede efectuarse, aunque mis convicciones constitucionalistas me hagan apreciar la innegable relevancia de la controversia del conflicto envuelto en la acción de protección de origen.

15. La justicia es, por imperativo constitucional (art. 1), algo que esta Corte debe buscar siempre. Sin embargo, esa es una justicia juridificada, es decir, la búsqueda de esa justicia debe hacerse a través, y no al margen, del Derecho.

16. Considero que las razones expuestas son las que debían determinar la improcedencia del control de mérito y, en consecuencia, la desestimación de las pretensiones de la acción extraordinaria de protección en este caso.

ALI VICENTE
LOZADA
PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO
Fecha: 2020.07.13
12:55:10 -05'00'

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Voto concurrente sentencia N.º 1221-13-EP/20

Juez constitucional: **Alí Lozada Prado**

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado, en la causa N.º 1221-13-EP, fue presentado en Secretaría General, el 13 de julio del 2020, mediante correo electrónico, a las 13:04.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.07.13
19:16:55 -05'00'

Aída García Berni
Secretaria General

Voto salvado sentencia Nro. 1221-13-EP/20

Quito, 24 de junio de 2020.

SENTENCIA No. 1221-13-EP/20

VOTO SALVADO

**Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría,
Agustín Grijalva Jiménez y Daniela Salazar Marín**

1. Formulamos este voto salvado respecto de la sentencia de mayoría No. 1221-13-EP/20, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno del día miércoles 24 de junio de 2020 con el voto de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

1. Decisión de mayoría

2. En la sentencia No. 1221-13-EP/20 se consideró que no se cumplieron los requisitos para que la Corte Constitucional realice un control de mérito respecto del proceso de acción de protección originario, conforme los presupuestos establecidos en la sentencia 176-14-EP/19¹. Al respecto, la sentencia de mayoría resolvió “*desestimar la acción extraordinaria de protección planteada*” y consideró que:

...es indispensable, en primer lugar, que la decisión judicial impugnada haya vulnerado los derechos constitucionales del accionante; mas en el presente caso, aquello no se ha evidenciado pues los accionantes no imputan la violación de sus derechos a la actuación jurisdiccional, sino que insisten en su planteamiento original que motivó la presentación de la acción de protección, la misma que fue resuelta por los operadores de justicia bajo los argumentos señalados previamente, sin que, por lo tanto, esta Corte Constitucional esté facultada para realizar un examen de méritos.²

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56. [...] **(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, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección⁶**; (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; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión. [...] como la ampliación del ámbito de actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo. (énfasis añadido) (la referencia al pie de página 6 corresponde al texto original de la sentencia citada y no se reproduce en la presente sentencia).

² Corte Constitucional, Sentencia No. 1221-13-EP/20, párrafo 25.

2. Análisis

3. La Corte sustentó tal conclusión por considerar que no se cumplió el primer requisito indispensable para el control de mérito, debido a que los accionantes no alegaron vulneraciones a derechos constitucionales originadas en la actuación de los jueces que conocieron y resolvieron la acción de protección. Sin embargo, de la revisión de la sentencia impugnada se evidencia que los jueces de la Segunda Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no cumplieron con su obligación de “[...] realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de una vulneración de derechos constitucionales [...]”³ al resolver la acción de protección planteada. Así, a pesar de que en la sentencia impugnada los jueces provinciales concluyen que no existió vulneración a los derechos constitucionales alegados, el razonamiento que los llevó a tal conclusión se limitó a resolver si la determinación de las bases del concurso organizado por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil “[...] constituye o no un acto ilegítimo [...]” a la luz de las competencias determinadas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y referirse a las bases del concurso “Salón de Julio” en los siguientes términos:

SEXTO.- Las Bases del Salón de Julio lo definen como un concurso que asume a la pintura como una disciplina abierta, por lo que manifiesta su apertura a los diversos abordaje (sic) o aproximaciones a la misma, siempre y cuando estén acordes con la naturaleza del salón. Permite la participación de los artistas en general, y acepta la inscripción de propuestas de todo tipo de género puesto a que la definición de los límites o las implicaciones de género las realizará el jurado de pre-selección comprendiendo que la enunciación detallada de aspectos técnicos o conceptuales en las bases implicaría sugerencias hacia determinadas opciones creativas que estarían en una muestra de carácter competitiva del Salón y se advierte que podría darse el caso de que una obra meritoria sea rechazada si existen dificultades para su montaje. Como condiciones de las propuestas a presentarse se estipula que la temática y técnica es libre pero no se aceptarán propuestas que presenten lenguaje y/o gráficos sexualmente explícitos, que el formato de la obra no debe exceder los 290 cms de altura y 300 cms de ancho. Que el jurado actúa con plena autonomía, eligiendo las obras seleccionadas para participar en la exposición y posteriormente ser premiadas y mencionadas. Se indica además que es facultad del Director del Salón coordinar y establecer los parámetros a seguir para el proceso de selección y premiación conforme a las bases predeterminadas. Siendo explícitos en indicar que los artistas, por el hecho de participar, aceptan todas y cada una de las condiciones de las bases y de las normas adicionales que se pudieren dictar para el desarrollo del Salón de Julio y no se admitirá recurso alguno sobre la no admisión de obras o contra el fallo del jurado en contra de las bases y su tramitación. De lo expresado, se colige que no es real la aseveración de que las bases no permiten la participación sin discriminación, puesto que no se hace diferenciación alguna respecto de las personas que pueden participar en el concurso. Siendo relevante el hecho de que no es una simple exposición sino un concurso como cualquier otro, en donde todos pueden postular pero solo quienes cumplen los perfiles y exigencias son seleccionados, por ende los artistas eligen por inscribirse y supeditan a cumplir los referentes para ganar un premio. Resulta obvio que quienes se inclinan por expresiones artísticas que no se ajustan a esos referentes ni siquiera opten por inscribirse sin que ello

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-16-PJO-CC dentro del caso No. 0530-10-JP de 22 de marzo de 2016; Sentencia No. 1833-13-EP/20 de 06 de febrero de 2020, párr. 32; Sentencia No. 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020, párrs. 60 y 61; y, Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

signifique que estén siendo discriminados o limitados. Para graficar lo dicho, con las bases previstas en el concurso del Salón de Julio, no pueden participar quienes produzcan esculturas, cerámicas o pinturas murales con un gran formato tengan o no un contenido sexual explícito, no porque se les esté coartando su pensamiento y expresión, porque de hecho pueden producir lo que tengan a bien, sino que simplemente es un concurso en donde para ser ganador hay que ajustarse a los referentes estéticos admisibles en dicho evento. De lo que se concluye que la no admisión de propuestas con lenguaje y/o gráficos sexualmente explícitos es similar a la no admisión de formatos que excedan las medidas físicas límite, puesto que buscan que la obra exhibida sea vista sin límites de edad y en un determinado espacio físico; por tanto las impresiones agregadas por los actores al expediente no hacen más que confirmar que los promotores tienen más que sobradas razones para ser restrictivos si su fin es que sea apto para el público en general, siendo esta una forma de proteger a menores y adolescentes por ser sectores vulnerables y en el supuesto de que hubiera alguna restricción a derechos individuales y hubiera que realizar una ponderación, la Constitución establece que deben ser protegidos en forma prioritaria. A lo dicho se suma que los actores no han acreditado su condición de artistas, de que sean participantes en el concurso, ni tampoco que las bases del concurso que impugnan hayan efectivamente coartado su capacidad de producir obras con o sin contenido sexual explícito por lo que se concluye que en la presente causa, no existe vulneración de derecho constitucional⁴.

4. De lo anterior se evidencia que los jueces provinciales que dictaron la decisión impugnada, a pesar de referirse a las bases del concurso y de mencionar los derechos que los accionantes alegaron como vulnerados, incumplieron su deber constitucional de motivar su decisión toda vez que la sentencia no expone “*las normas o principios jurídicos en que se funda [la decisión, ni] explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”, conforme lo exige el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución.
5. En nuestro criterio, el análisis de la sentencia impugnada, relativo a si las bases del concurso organizado por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil constituyen o no “*un acto ilegítimo*” a la luz de las competencias determinadas en el COOTAD, dista mucho de constituir un análisis para verificar la existencia o no de vulneración al derecho a la libertad de expresión.
6. A esto se suma el hecho de que en el párrafo 18 de la sentencia de mayoría, la Corte hace referencia al argumento expuesto por los accionantes en su demanda de acción extraordinaria de protección con relación a las referidas normas del COOTAD y determina que “*los accionantes [...] únicamente señalan que justificar la limitación de las obras cuando existen obligaciones establecidas a los municipios en el COOTAD es contrario a la Constitución [...]*” y considera que ese es uno de los motivos por los cuales la demanda no expresa una relación directa o inmediata entre la actuación de los jueces y las alegadas vulneraciones a derechos constitucionales. Sin embargo, de la revisión íntegra de la demanda se observa que al alegar el cargo relacionado con este asunto, los accionantes no cuestionan la constitucionalidad de las normas del COOTAD, sino que se refieren a éstas con ocasión del análisis realizado en la sentencia impugnada. Así, los accionantes argumentan que el examen realizado por los jueces de segunda instancia -en el cual determinaron que el establecer las

⁴ Segunda Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, Juicio No. 2011-0466, sentencia de 11 de enero de 2013.

bases del concurso fue una actuación legítima por encontrarse dentro de las competencias establecidas en el COOTAD- “*no implica que el requisito de legalidad esté satisfecho a efectos de imponer censura previa*”. En definitiva, en la demanda de acción extraordinaria de protección los accionantes se refirieron a las disposiciones invocadas por los jueces provinciales con el propósito de argumentar que éstas no facultaban a la institución accionada en la acción de protección a imponer la censura previa alegada y que, en consecuencia, el razonamiento de los jueces provinciales al respecto vulneró el derecho a la libertad de expresión reconocido en el artículo 18.1 de la Constitución.

7. Conforme ha insistido esta Corte, resulta indispensable tener en cuenta que el análisis de derechos constitucionales al cual están obligados los operadores de justicia que conocen y resuelven acciones de protección no se limita a mencionar los derechos que se alegan vulnerados; sino que tal análisis debe necesariamente incluir un razonamiento sobre el contenido de dichos derechos y su relación con el acto u omisión acusado como violatorio de los mismos. De hecho, específicamente en cuanto a la motivación en las garantías jurisdiccionales la Corte ha señalado que:

*[...] los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto [...]*⁵.

8. En el caso que nos ocupa, no existe en la sentencia un análisis respecto del contenido del derecho constitucional que se alegó vulnerado, es decir, el derecho a la libertad de expresión, específicamente en cuanto a su dimensión artística. Tampoco se observa que los jueces verificaron la existencia o no de vulneraciones a este derecho ni cuáles podrían ser las vías judiciales ordinarias para resolver el conflicto presentado. De ahí que consideramos verificado el primer requisito para que proceda un análisis de mérito por parte de la Corte Constitucional, esto es, “*(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, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección*”⁶.
9. Además, como consecuencia de la vulneración al derecho a la motivación, consideramos que en el presente caso también se cumple el segundo requisito necesario para el examen de mérito, relativo a: “*(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*”⁷. Asimismo, dado que la Corte Constitucional no ha seleccionado la sentencia impugnada para su revisión, conforme lo determinado en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución, también se encuentra satisfecho el tercer requisito previsto en la sentencia

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

176-14-EP/19. Por último, consideramos que en el presente caso se verifica asimismo el cuarto presupuesto al cumplirse los criterios de gravedad del asunto y novedad del caso.

10. Considerando la falta de tutela efectiva e inmediata al derecho a la libertad de expresión en su dimensión artística y la posibilidad de establecer un precedente jurisprudencial al respecto, la Corte pudo haber desarrollado el artículo 66 de la Constitución, que reconoce los derechos de libertad que gozan todas las personas, entre ellos el derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones, y el de participar en la vida cultural de la comunidad. En ese sentido, los derechos de libertad tienen una dimensión individual y una dimensión social. Sobre la primera dimensión, estos derechos no se agotan en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar a los destinatarios. La expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de participación para la divulgación artística podría representar directamente un límite al derecho de expresarse libremente. Respecto a la segunda dimensión, la libertad de expresión y participación artística es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas, lo cual comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho a conocer opiniones y relatos distintos, como los expresados artísticamente. La libertad de expresión es una piedra angular de una sociedad democrática.
11. Por las razones expuestas, si bien coincidimos en que el análisis de mérito por parte de esta Corte es una circunstancia excepcional, respetuosamente consideramos que en el presente caso sí se verifican los requisitos necesarios para que esta Corte valore el mérito de las alegaciones realizadas por los accionantes en la acción de protección originaria, conforme lo establecido en la sentencia 176-14-EP/19. Lamentablemente, toda vez que la mayoría de la Corte decidió no realizar un control de mérito, en el presente caso no se convocó a una audiencia para escuchar los argumentos de las partes relativos a los hechos de origen, lo que impide que en este voto pueda llegar a determinar si los hechos constituyeron o no vulneraciones al derecho a la libertad de expresión, en su dimensión artística.

Digitally signed by KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Date: 2020.06.30 10:40:22 COT

Karla Andrade Quevedo
Jueza Constitucional

RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA
Firmado digitalmente
por RAMIRO FERNANDO
AVILA SANTAMARIA
Fecha: 2020.06.30
10:32:43 -05'00'

Ramiro Avila Santamaría
Juez Constitucional

AGUSTIN MODESTO
GRIJALVA JIMENEZ
Firmado digitalmente por
AGUSTIN MODESTO GRIJALVA
JIMENEZ
Fecha: 2020.06.30 10:48:03 -05'00'

Agustín Grijalva Jiménez
Juez Constitucional

DANIELA
SALAZAR MARIN
Digitally signed by DANIELA
SALAZAR MARIN
Date: 2020.06.30 10:57:15 -05'00'

Daniela Salazar Marín
Jueza Constitucional

Voto salvado sentencia N.º 1221-13-EP/20

Jueces constitucionales: **Karla Andrade Quevedo**
Ramiro Ávila Santamaría
Agustín Grijalva Jiménez
Daniela Salazar Marín

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Daniela Salazar Marín, en la causa N.º 1221-13-EP, fue presentado en Secretaría General, el 30 de junio del 2020, mediante correo electrónico, a las 11:02.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.07.13
19:17:46 -05'00'

Aída García Berni
Secretaria General

CASO Nro. 1221-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles ocho de julio y miércoles quince de julio de dos mil veinte, por el Presidente de la Corte Constitucional y la Secretaria General respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 1245-14-EP/20**Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez**

Quito, D.M., 08 de julio de 2020

CASO No. 1245-14-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****Sentencia**

Tema: En la presente sentencia se analiza la eventual vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica.

I. Antecedentes Procesales

1. El 15 de mayo de 2008, el Juzgado de lo Civil de Pichincha, mediante sentencia, decidió desechar la demanda de daño moral, presentada por el señor Fander Falconí Benítez, por sus propios y personales derechos, -el accionante- en contra de la compañía Santa Bárbara Airlines C.A. (Aerobárbara) dentro del proceso civil No. 176-2014. Asimismo, el juez de instancia declaró sin lugar la reconvenición presentada por la compañía en contra del accionante.¹
2. El 03 de junio de 2010, la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Pichincha, rechazó los recursos de apelación interpuestos por las partes procesales, y confirmó la sentencia subida en grado.
3. El 22 de junio de 2010, el accionante planteó recurso extraordinario de casación en contra de la sentencia de alzada, con base en las causales tercera² y quinta³ de la Ley de casación; lo mismo hizo la compañía Santa Bárbara Airlines C.A. (Aerobárbara), el 24 de junio de 2010.
4. El 28 de enero de 2013, la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, resolvió no casar la sentencia de segunda instancia.
5. En virtud de los hechos expuestos, el 14 de febrero de 2013, el accionante dedujo acción extraordinaria de protección contra la sentencia de casación.

¹ El accionante presentó una demanda de daño moral, en contra de la compañía Santa Bárbara Airlines C.A. (Aerobárbara), argumentando que la misma lo había devuelto de forma ilegítima y forzosa desde Venezuela a Ecuador, sin que existan ninguna orden de extradición o decisión de autoridad legítima.

² Ley de casación. Artículo 3.3.- 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 en la sentencia o auto.

³ Ley de casación. Artículo 3.5.- Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles.

6. El 04 de diciembre de 2013, la Corte Constitucional, mediante sentencia No. 113-13-SEP-CC, resolvió dejar sin efecto la sentencia referida en el párrafo 4, y dispuso que otra Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia emita una nueva sentencia en reemplazo de aquella, respetando las garantías del debido proceso y demás derechos constitucionales.
7. El 04 de junio de 2014, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia sorteada de conformidad a lo ordenado por la Corte Constitucional, decidió no casar la sentencia emitida por el tribunal *ad quem*. De esta decisión, el accionante solicitó aclaración y ampliación, pedidos que fueron negados por el tribunal de casación.
8. El 23 julio de 2014, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación del 04 de junio de 2014.
9. El 23 de septiembre de 2014, la Sala de Admisión, conformada por las entonces juezas constitucionales Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinargote, resolvió admitir a trámite la presente acción extraordinaria de protección.
10. El 06 de octubre de 2015, el juez constitucional Fabián Jaramillo Villa avocó conocimiento de la presente causa, y dispuso a la autoridad judicial impugnada, que emita un informe debidamente motivado de descargo sobre los fundamentos de la presente acción extraordinaria de protección.
11. El 13 de octubre de 2015, la Dra. Paulina Aguirre, en su calidad de jueza de la Corte Nacional de Justicia, compareció a la presente causa presentando el informe ordenado.
12. Ante un pedido de recusación presentado por la compañía Santa Bárbara Airlines C.A. (Aerobárbara), el juez constitucional Fabián Jaramillo Villa, mediante escrito del 19 de octubre de 2015, se excusó del conocimiento de la presente causa. Mediante providencia del 22 de octubre de 2015, la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade, en calidad de Presidenta Encargada de la Corte Constitucional, puso en conocimiento del pleno la excusa presentada por el juez constitucional Fabián Jaramillo Villa.⁴
13. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
14. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 09 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia del 12 de marzo de 2020.

⁴ Del expediente constitucional de recusación no existe constancia de que la excusa del entonces juez constitucional Fabián Jaramillo Villa haya sido conocida por la anterior configuración del Pleno de la Corte Constitucional.

II. Competencia

15. 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 de la Constitución (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

III. Decisión judicial impugnada

16. Conforme se desprende del aparatado 2.1. de la demanda, el accionante ha especificado como el objeto de esta acción extraordinaria de protección, a la sentencia emitida el 04 de junio de 2014 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio por daño moral No. 176-2014.

IV. Alegaciones de las partes

De la parte accionante

17. En su demanda, el accionante ha deducido por pretensión, la declaratoria de vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la seguridad jurídica. Para el efecto alega:
- a. En lo referente al debido proceso en la garantía de la motivación, el accionante afirma que: *“la sentencia (...), ahora impugnada, mantiene un grave error en la motivación, cuando al realizar el análisis de la causal quinta del recurso de casación por mí presentado, no adecuó de manera correcta los principios doctrinarios y las normas de hechos.”* Asimismo, manifiesta que la sentencia impugnada *“carece de toda motivación, pues desconoce los preceptos jurídicos que rigen el derecho de daños”*.
 - b. Por su parte, en lo relativo a la seguridad jurídica, indica que la autoridad judicial demandada ha *“inobservado lo dispuesto por nuestro ordenamiento jurídico con respecto a la protección de los derechos constitucionales y la obligación de la Corte Nacional de casar una sentencia, cuando esta ha sido violatoria de las normas legales y constitucionales”*, y posteriormente hace una breve narración de los hechos que motivaron el juicio por daño moral No. 176-2014.

De la autoridad judicial impugnada

18. En su informe, Dra. Paulina Aguirre Suárez, en su calidad de jueza de la Corte Nacional de Justicia, afirmó, en lo principal, que:

En su sentencia, este Tribunal justificó su decisión en un examen motivado de los cargos antes referidos, determinando en base a razonamientos jurídicos sustentados en la ley: por lo que la decisión del Tribunal de esta Sala está debidamente motivada, se fundamenta en el análisis del recurso de casación, que es lo que compete, en la Constitución y la ley, sin que tenga razonamientos arbitrarios, absurdos o ilógicos.

V. Análisis del caso

19. El artículo 94 de la CRE señala: *“La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional (...)”*. Por su parte, el artículo 58 de la LOGJCC dispone que *“La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”*.
20. Así, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.

Determinación y resolución del problema jurídico

21. Tal como lo ha determinado este Organismo en sentencias previas; los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁵ Es en este sentido, que en la presente sentencia la Corte Constitucional abordará dos problemas jurídicos distintos, atinentes a analizar una eventual violación de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, y a la seguridad jurídica, en ese orden.

Problema jurídico I: ¿La actuación de la autoridad judicial accionada violó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante?

22. La Corte Constitucional ha sostenido que el derecho al debido proceso comprende aquel universo de garantías mínimas que deben observarse en la tramitación de todos los procesos donde se determinen derechos y obligaciones para las personas. Así las cosas, la CRE en su artículo 76.7. l., ha incluido dentro del contenido del debido proceso al derecho a la motivación, a través del cual, las decisiones adoptadas por los poderes públicos deben enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundan, y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.⁶
23. Para el caso concreto, el accionante ha sostenido la presunta violación de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, asegurando que la autoridad judicial impugnada habría incurrido en una motivación contradictoria, en tanto que habría

⁵ Corte Constitucional. Sentencia No. 1967-14-EP/20.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. 1728-12-EP/19: “28. Para este Organismo la motivación se enmarca dentro de las garantías del debido proceso, misma que se configura como una obligación de los poderes públicos de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que, precisamente en la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad. Con mayor razón, deben motivar sus fallos las juezas y jueces que, en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, modifican situaciones jurídicas, enunciando en la resolución las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.”

dejado de adecuar correctamente los principios jurídicos relativos al daño moral con los hechos que originaron el juicio precedente.

24. Al respecto, del análisis efectuado sobre las piezas procesales, esta Corte ha podido advertir que, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, al momento de resolver los cargos planteados por el accionante en su recurso de casación, ha erigido un hilo argumentativo compuesto de dos fases, a saber: (i) la exposición de los cargos esgrimidos por el casacionista, y (ii) la desestimación de los cargos antedichos, a través de la enunciación de disposiciones jurídicas, que estuvieron acompañadas con la explicación de su pertinencia.
25. En lo principal, los jueces del tribunal de casación han abordado los dos cargos que fundaron el recurso de casación del accionante, mismos que estuvieron amparados en las causales tercera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, relacionados con la falta de aplicación o errónea aplicación de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba y la omisión de requisitos exigidos por la Ley para la validez de las decisiones judiciales.⁷
26. Así, en lo que atañe al cargo que versaba sobre el supuesto incumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la validez de las decisiones judiciales, particularmente respecto a la falta de motivación y a la omisión de aplicación de la Ley de Extradición y otras normativas relacionadas a la materia; la autoridad judicial impugnada ha analizado la estructura argumentativa del fallo recurrido, y ha concluido que (i) el mismo se encontraba motivado, en tanto que ha efectuado una revisión de los elementos fácticos del caso, “*las premisas conceptuales para el juzgamiento de la responsabilidad indemnizatoria por daños materiales y morales de las personas jurídicas, (...) de acuerdo al artículo 2232 del Código Civil*”, apoyándose para esto, en la cita de un extracto de la sentencia emitida por la Corte Nacional, el 17 de marzo de 2014 dentro del juicio No. 764-2012, dentro de la cual se desarrollaron cada uno de los elementos necesarios para la configuración del daño moral. Por su parte, en cuanto a la falta de aplicación de la Ley de Extradición, (ii) la autoridad judicial impugnada señaló que el razonamiento ejecutado por el tribunal *ad quem* cumplió con los estándares exigidos, en la medida en que, sólo luego de hacer una “*previsión hipotética, abstracta y genérica contemplada en la norma*”, el tribunal *ad quem* pudo verificar que los hechos del caso no se ajustaban al contenido previsto en dicho cuerpo legal.⁸
27. Ahora bien, con respecto al segundo cargo, dentro del cual el casacionista había sostenido la falta de aplicación de los artículos 114, 115, 121, 123 y 125 del Código de Procedimiento Civil por parte del tribunal *ad quem*. La autoridad judicial impugnada ha descartado la falta de aplicación del artículo 114 *ibidem*, el cual establece la carga de la prueba en los procesos civiles y la fuerza probatoria de los hechos presuntos,

⁷ Ley de casación: Artículo 3.- CAUSALES. - El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: 3a. 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 en la sentencia o auto; (...) ; y, 5ta. Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles.

⁸ En referencia a los artículos 1, 22 y 23 de la Ley de Extradición.

argumentando que los jueces de alzada han respetado la carga de la prueba, conforme se advierte del considerando quinto del fallo recurrido, y que el juicio sobre daño moral no estuvo amparado en hechos de carácter público y notorio, por lo que no se presumía ninguno de los elementos fácticos de dicho caso.

28. Posteriormente, en lo tocante a la aplicación del artículo 115 *ibidem*, el cual determina el principio de valoración conjunta de la prueba y el de sana crítica; la autoridad judicial impugnada ha concluido que dichos principios no han sido vulnerados, en tanto que en el fallo recurrido *“se ha analizado el conjunto de las pruebas actuadas en este proceso: documentos, declaraciones y confesiones judiciales para establecer ciertos hechos como son la suspensión del viaje del actor, su retorno involuntaria al país(...)”* y no se ha demostrado que *“en la valoración probatorio se infringió la ley, como cuando se ignora pruebas fundamentales en el proceso; o se admiten medios pruebas que la ley no reconoce; se da valor probatorio y eficacia a pruebas practicadas ilegalmente e inconstitucionalmente (...)”*.
29. Luego, en lo relativo a la supuesta falta de aplicación del artículo 121 *ibidem*, que regula los medios de prueba admitidos por nuestra legislación procesal; la autoridad judicial impugnada ha rechazado el mismo, después de constatar que no se han demostrado ninguno de los dos eventos de infracción previstos para dicha disposición jurídica, a saber, que el juzgador haya admitido un medio probatorio prohibido por la ley, o que haya inadmitido un medio probatorio que la ley contempla.
30. Finalmente, sobre la supuesta falta de aplicación de los artículos 123 y 125 *ibidem*, relacionados a la práctica y valoración de confesiones judiciales, la autoridad judicial impugnada ha desechado dicho argumento, al considerar que *“el recurrente no cuestiona la legalidad de las confesiones, sino la valoración que a su criterio se debió dar a la confesión”*, lo cual sostiene implicaría una extralimitación de las competencias de la Corte Nacional de Justicia, conforme a la línea jurisprudencial sostenida por dicho órgano de justicia ordinaria, para lo cual cita el fallo del 29 de noviembre de 1999, publicado en el Registro Oficial No. 349 de 30 de marzo de 1999.
31. En este sentido, esta Corte observa que la sentencia impugnada, cumplió con los parámetros constitutivos de una decisión motivada, en la medida de que la resolución adoptada estuvo basada en premisas jurídicas – disposiciones legales y jurisprudenciales- relacionadas con los hechos alegados, a través de las cuales fueron abordados cada uno de los cargos expuestos en el recurso de casación del accionante (párr. 25). De esta manera, puede constatarse, que la explicación expuesta por la autoridad judicial impugnada cumplió con el deber de (i) enunciar las premisas jurídicas en las cuales se fundó y (ii) explicar su pertinencia con los hechos del caso. Siendo por lo expuesto, no se evidencia la alegada transgresión al derecho a la motivación descartándose en consecuencia este cargo.⁹
32. No obstante, se deja por sentado, que, al analizar la motivación de la sentencia impugnada, la Corte Constitucional se ha limitado a verificar el acatamiento de los

⁹ Corte Constitucional. Sentencia No.1985-13-EP/19 y Sentencia No.1184-12-EP/19: *“19. (...) Para que se considere que hay motivación, deben al menos i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y ii) la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.*

parámetros establecidos para la vigencia de dicho derecho, no siendo su labor, la de entrar a valorar el acierto o desacierto de las razones jurídicas expuestas en la misma, conforme ha manifestado en reiteradas ocasiones.¹⁰

Problema jurídico II: ¿La actuación de la autoridad judicial accionada violó el derecho a la seguridad jurídica del accionante?

33. En virtud del artículo 82 de la Carta Suprema, el derecho a la seguridad jurídica se “(...) fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.” En este sentido, la seguridad jurídica, como elemento esencial de eficacia del ordenamiento jurídico, garantiza la certidumbre del derecho y la interdicción de la arbitrariedad.¹¹
34. La certeza y confianza que brinda el ordenamiento jurídico se constituye en garantía de todos los derechos consagrados por la Norma Suprema. En este sentido, la Corte ha señalado que el administrado debe contar con reglas claras, estables y coherentes que le permitan tener una noción razonable del marco jurídico en que se desarrolla su accionar.¹² De igual manera, las autoridades públicas están obligadas a respetar el ámbito de sus competencias apartando de su accionar cualquier intención de abuso que vaya en detrimento de los derechos de los administrados.
35. Bajo esta lógica, esta Corte observa que la autoridad judicial impugnada emitió la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, con base a normas previas, claras y públicas que estimó aplicables al caso concreto, tales como disposiciones del Código de Procedimiento Civil, Ley de Casación y reglas jurisprudenciales referentes al daño moral y la valoración probatoria. Es decir, la autoridad judicial impugnada, realizó una justificación objetiva de su decisión, con sustento en la normativa legal y jurisprudencial que consideró aplicable para el caso concreto; a partir de lo cual no es posible concluir la existencia de vulneración al derecho a la seguridad jurídica
36. De este modo, en razón de los argumentos expuestos, esto es, la falta de evidencia sobre la existencia de violación a los derechos alegados por el accionante; esta Corte adopta por decisión la que se enuncia *sub infra*.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia No. 392-13-EP/19.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 1679-12-EP/20: “79. Esta Corte ha manifestado que la seguridad jurídica parte de tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. La confiabilidad está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, la aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los particulares deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas si no por medio de los mecanismos y con las formalidades establecidas en el propio ordenamiento jurídico para el efecto, para lo que deben contar con una legislación estable y coherente, así como con un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales.”

¹² Corte Constitucional. Sentencia No. 989-11-EP/19.

VI. 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 signada con el número 1245-14-EP y archivar la causa.
2. Disponer la devolución de expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.07.22
16:13:52 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en sesión ordinaria de miércoles 08 de julio de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.07.22
16:53:06 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1245-14-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.07.23
17:16:15 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 1227-14-EP/20

Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 05 de agosto de 2020

CASO N°. 1227-14-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****Sentencia**

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Adolfo Cedillo Serrano, contra el auto dictado el 13 de junio de 2014 por la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial del Azuay, dentro del juicio de alimentos N°. 01952-2013-0690. Se concluye que la decisión impugnada no es objeto de acción extraordinaria de protección.

1. Antecedentes**1.1. El proceso originario**

1. El 25 de junio de 2013, el señor Andrés Sebastián Vázquez Vintimilla presentó una demanda de fijación de alimentos en contra del señor Adolfo Cedillo Serrano. El proceso fue signado con el N°. 01952-2013-0690 y sorteado a la jueza Segunda de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Cuenca¹ (“Jueza”).
2. El 7 de agosto de 2013, la Jueza resolvió declarar sin lugar la demanda de fijación de pensión de alimentos.
3. El 30 de agosto de 2013, el señor Andrés Sebastián Vázquez Vintimilla interpuso recursos de aclaración y ampliación.
4. El 6 de septiembre de 2013, la Jueza negó los recursos planteados.
5. El 11 de septiembre de 2013, el señor Andrés Sebastián Vázquez Vintimilla interpuso recurso de apelación.
6. El 10 de octubre de 2013, la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, declaró la nulidad de lo actuado a partir de la calificación de la demanda: “*al no existir en el presente caso la acreditación de la relación parental entre actor y demandado*”.

¹ Actual Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, con sede en el cantón Cuenca.

7. El 20 de noviembre de 2013, la Jueza aceptó a trámite el caso, fijó una pensión provisional a favor del demandante y ordenó la práctica del examen de ADN con el objetivo de demostrar la relación filial².

8. El 4 de abril de 2014, la Jueza resolvió aceptar la demanda propuesta:

en cuanto al requerimiento de fijación de pensión mensual, pues en el presente caso el actor al ser un enfermo con tratamiento permanente de cáncer, requiere el apoyo necesario por parte de su progenitor para proveerse de los alimentos y gastos de manutención de sobrevivencia y vida digna, y pueda continuar sus tratamientos de quimioterapias. Por ello se fija como ayuda económica una pensión mensual de TRECIENTOS (sic) DÓLARES AMERICANOS a favor de ANDRES SEBASTIAN VAZQUEZ VINTIMILLA, más subsidios y beneficios señalados por ley, valor que deberá pagar y depositar ADOLFO BENJAMIN CEDILLO SERRANO.

9. El 9 de abril de 2014, el señor Adolfo Cedillo Serrano interpuso recurso de apelación.
10. El 13 de junio de 2014, la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial del Azuay (“Sala”) resolvió desechar el recurso planteado, confirmando la resolución impugnada en todas sus partes.
11. El 18 de junio de 2014, el señor Adolfo Cedillo Serrano interpuso recurso de ampliación.
12. El 30 de junio de 2014, la Sala resolvió la ampliación mencionando “*que la prestación alimenticia será hasta cuando desaparezca las circunstancias que obligan a mantener la pensión impuesta; y la obligación se extingue conforme lo establece el Art. inumerado 32*”.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

13. El 28 de julio de 2014, el señor Adolfo Cedillo Serrano (“**accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra el auto de 13 de junio de 2014 (“**auto impugnado**”). Esta acción fue admitida el 9 de diciembre de 2014.
14. El 30 de abril de 2015, el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera requirió a los jueces de la Sala “*un informe debidamente motivado sobre los fundamentos de la presente acción*”.
15. El 12 de mayo de 2015, los jueces de la Sala presentaron su informe señalando que no se ha vulnerado derecho constitucional alguno.
16. El 12 de noviembre de 2015 y el 21 de enero de 2016, el señor Adolfo Cedillo Serrano solicitó que, en virtud del tiempo transcurrido, se dicte sentencia.
17. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este

² El examen de ADN ordenado por la Jueza nunca se llevó a cabo, pese a haber señalado por dos ocasiones (providencias de 13 de enero de 2014 y 25 de febrero de 2014) que el señor Adolfo Cedillo Serrano se presente a cumplir con lo dispuesto. En consecuencia, en virtud de la negativa del accionado, la Jueza comprobó la paternidad a partir de la resolución N°. 344-2003-kr de 8 de octubre de 2007, expedida por la Segunda Sala Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso de declaración de paternidad entre Andrés Sebastián Vázquez Vintimilla y Adolfo Cedillo Serrano, mediante la cual se casó la sentencia pronunciada por la “*Tercera Sala de la Corte Superior de Justicia de Cuenca [...] y en su lugar, acepta la demanda y se declara la paternidad del doctor Adolfo Benjamín Cedillo Serrano a favor del menor Andrés Sebastián Vázquez Vintimilla*”.

Organismo la presente causa fue sorteada el 9 de julio de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

18. El 1 de octubre de 2019, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y puso en conocimiento de las partes la recepción del proceso.

2. Competencia

19. De conformidad con el artículo 94 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

20. El accionante señaló que se vulneraron, tanto el derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75, así como a las garantías al debido proceso reconocidas en los números 1 y 4 del artículo 76 así como en la letra k) del número 7 del artículo *ibídem*, y el derecho a la seguridad jurídica prescrito en el artículo 82; todos de la CRE.
21. En cuanto a la garantía de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, el accionante indicó que ya existía un proceso de alimentos signado con el N°. 2001-0336 y, pese a que el “*titular del derecho de alimentos cumpliera su mayoría de edad*”, este juzgador mantenía su competencia.
22. Por ende, al iniciar un proceso judicial diferente, los administradores de justicia que conocieron esta nueva causa carecían de competencia para sustanciar el proceso, lo cual implica una:

falta de aplicación del artículo innumerado 34 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia [...] (ya que) el nuevo incidente de pensión planteado, debió ser sustanciado ante el mismo Juzgado Primero de la Niñez, en el que se tramitó la solicitud de alimentos, mientras el actor era menor de edad.

23. Por otro lado, en relación con la garantía de que las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la CRE o la ley no tendrán validez y carecerán de eficacia probatoria, el accionante afirmó que, dentro del proceso inferior, no existió un legítimo contradictor, ya que, a pesar de “*existir una resolución sobre paternidad, esta no ha sido ejecutada; esto es, no se encuentra marginada en la partida de nacimiento*”.
24. Adicionalmente, aseveró que el “*actor (del proceso inferior) es persona capaz y hábil para el trabajo*”. En este sentido, alegó que la acción propuesta en su contra es improcedente, puesto que “*(n) se anuncia pruebas que justifique (sic) la relación de filiación y parentesco del reclamante*”; y, además, “*del certificado emitido por (el) CONADIS [...] (se demuestra) que no necesita ayuda permanente para realizar actividades*”. No obstante, tras un informe pericial realizado dentro del proceso, se “*desatendió*” el documento del Consejo Nacional de Discapacidades (“CONADIS”) antes referido.

25. Sobre esta base argumentativa, el accionante determinó que se habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la CRE, puesto que todos estos hechos habrían contravenido los artículos 24, 65, 77 y 97 de la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación; así como los artículos 331, 332 y 337 del Código Civil, debido a que:

(e)l derecho de alimentos [...] nace del parentesco, que no ha sido probado instrumentalmente. Existe falta de causa lícita; falta de relación jurídica, inexistencia de prueba legal de la causa, por lo cual la demanda debió ser desechada.

26. En relación al derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante no presentó alegación alguna.
27. De este modo, el accionante solicitó i) que se acepte la acción extraordinaria de protección que nos ocupa; ii) que se declare la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a las garantías del debido proceso y a la seguridad jurídica; y, iii) que se ordene el “cese de los efectos resultado de los autos resolutive de primera y segunda instancia”.

3.2. De la parte accionada

28. El informe remitido por los jueces de la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial del Azuay, indicaron los siguientes puntos principales:

1. La pensión ordenada en contra del accionante, a favor de su hijo Andrés Sebastián Vázquez Vintimilla encuentra asidero en que:

sufre una discapacidad y además una enfermedad catastrófica, se encuentra en un grupo [...] de doble vulnerabilidad, que obviamente limita el ejercicio de sus derechos fundamentales, y lo ubica en una situación de desigualdad frente a otros niños, niñas y adolescentes que por sus condiciones físicas naturales participan activamente en la sociedad y pueden ejercer sus derechos.

2. En relación a que la partida de nacimiento del alimentado no se encuentre marginada, los jueces afirmaron que “(e)l hecho de que no haya sido marginada por el declarado hijo, es un derecho que puede efectivizarlo o no en cualquier momento”, por lo que ello no afecta a la resolución final.
3. Si bien la CRE y los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado prescriben que se garantiza el derecho al trabajo a las personas con discapacidad, en virtud de la enfermedad catastrófica que padece el hijo del accionante, “no está en condiciones de laborar normalmente [...] por lo que merece atención prioritaria no solo del Estado y con mayor razón de sus padres”, como lo establecen los artículos 35 y 83 de la CRE.
4. No es razonable, ni proporcional los requerimientos realizados por el accionante

cuando pretenden afectar el derecho de su hijo [...] (liberándose a favor de) quien es titular del derecho de alimentos en vista de su condición de discapacidad y con el agravante de la enfermedad catastrófica que le aqueja.

4. Análisis

29. Al amparo del artículo 94 de la Constitución, en concordancia con el artículo 58 de la LOGJCC, y considerando el parámetro jurisprudencial establecido en las sentencias N°. 154-12-EP/19 y 1534-14-EP/19, esta Corte Constitucional tiene la potestad de verificar, durante la etapa de sustanciación, que la decisión impugnada sea susceptible de ser objeto de esta garantía.
30. De este modo, de comprobarse que el objeto de la acción no es una sentencia, auto definitivo o resolución con fuerza de sentencia, la Corte puede desestimar por improcedente la demanda sin tener que entrar en el fondo de la causa.
31. Por consiguiente, previamente a pronunciarse dentro de esta causa, es necesario responder al siguiente problema jurídico: ¿puede ser el auto de 13 de junio de 2014 objeto de una acción extraordinaria de protección?
32. Esta Corte ha determinado que estamos frente a un auto definitivo, si este pone fin al proceso, o, si no lo hace, excepcionalmente, se lo tratará como tal y procederá la acción, si este proceso causa un gravamen irreparable, es decir, si se “*genera una vulneración de derechos constitucionales que no pueda ser reparada a través de otro mecanismo procesal*”.
33. A su vez, este Organismo ha especificado que un auto pone fin a un proceso, siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.
34. Con estos antecedentes, es preciso indicar que, en virtud de la naturaleza de las decisiones provenientes de juicios de alimentos, éstas no son objeto a ser tratadas en una acción extraordinaria de protección, por cuanto:

*[...] no tiene el efecto de cosa juzgada o genera resultados definitivos, pues la naturaleza de la decisión permite que los órganos jurisdiccionales realicen una constante evaluación del monto de pensión de alimentos en relación a hechos, pruebas e interés superior del niño.*³
35. De tal modo, estas las resoluciones no pueden ser tratadas por medio de esta garantía, toda vez que no impiden que se pueda iniciar un nuevo proceso por el mismo asunto y entre las mismas partes, conforme lo especifica el artículo innumerado 17 del título V del capítulo I del Código de la Niñez y Adolescencia⁴
36. El auto de de 13 de junio de 2014, los jueces de la Sala, resolvieron desechar el recurso de apelación planteado por el señor Adolfo Cedillo Serrano, hoy accionante, y confirmar la

³ Corte Constitucional del Ecuador. Autos de inadmisión. Caso N°. 2978-18-EP, 15 de mayo de 2019; caso N°. 2643-18-EP, 2 de mayo del 2019; y, sentencia N°. 404-12-EP/20, de 26 de noviembre de 2019.

⁴ Código de la Niñez y Adolescencia. Ley N°. 100. Registro Oficial N°. 737 de 3 de enero de 2003. Ley reformativa al Título V, Del derecho a alimentos, N°. 00. Registro Oficial Suplemento N°. 643 de 28 de julio del 2009. “Art. 17.- *Del efecto de cosa juzgada.- La providencia que fija el monto de la pensión de alimentos y los obligados a prestarla, no tiene el efecto de cosa juzgada.*”

pensión alimenticia por un valor equivalente a US \$ 300.00, a favor de Andrés Sebastián Vázquez Vintimilla.

37. De tal modo, el auto impugnado no cumple con los supuestos 1.1 y 1.2 referidos en el párrafo 33 *supra*, toda vez que no resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material y tampoco pone fin al proceso, de modo que impida que se vuelva a discutir el monto de la pensión alimenticia más adelante.
38. Por último, esta Corte tampoco identifica razón alguna para concluir que los efectos del auto impugnado puedan provocar un gravamen irreparable al accionante, toda vez que goza de mecanismos procesales para poder modificar la pensión dictada.⁵
39. En consecuencia, al amparo de la excepción a la regla de preclusión establecida por medio de la sentencia N°. 154-12-EP/19 y en razón de que la decisión impugnada no ha cumplido con los requisitos de objeto de la acción extraordinaria de protección, esta Corte no tiene la obligación de pronunciarse sobre los méritos del caso y la rechaza por improcedente.

5. Decisión

40. 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. **Rechazar** por improcedente la acción extraordinaria de protección N°. **1227-14-EP**.
 2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
 3. Notifíquese y cúmplase.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2020.08.18 15:25:31
-05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

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, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Ali Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 05 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.18
15:43:37 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁵ Código de la Niñez y Adolescencia. Título V, Del Derecho a Alimentos. Nota: Título con sus respectivos artículos sustituidos por Ley N°. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 643 de 28 de Julio del 2009. Capítulo II, Del Procedimiento para la fijación y cobro de pensiones alimenticias y de supervivencia. Artículos 42 y 43.

CASO Nro. 1227-14-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.18
18:37:23 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 1218-13-EP/20**Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes**

Quito, D.M., 29 de julio de 2020

CASO No. 1218-13-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****Sentencia**

Tema: Esta sentencia analiza la presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, en la decisión de 28 de mayo de 2013 emitida por la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, que aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado declarando sin lugar la acción de protección. La Corte Constitucional encuentra que la decisión impugnada estuvo motivada, por lo que desestima la acción.

I. Antecedentes procesales

1. El 23 de mayo de 2012, Víctor Hugo Jiménez Villavicencio, en calidad de mandatario especial de Pablo Enrique Durango Vela, presentó una acción de protección en contra de la Dirección Regional 1 de la Contraloría General del Estado y el Contralor General del Estado. En específico, demandó la vulneración a derechos por la falta de notificación del inicio de un examen especial de gestiones, la ratificación de una glosa y el inicio de un proceso coactivo en contra del señor Durango.
2. El 6 de noviembre de 2012, el Juzgado Décimo de lo Civil del Guayas resolvió conceder la acción y dejó sin efecto el juicio coactivo, el título de crédito y la resolución en la que se confirmó la responsabilidad civil del accionante. En contra de esta decisión, la Procuraduría General del Estado y la Contraloría General del Estado interpusieron recurso de apelación de forma separada.
3. El 28 de mayo de 2013, la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas aceptó los recursos de apelación, sin hacer distinción alguna entre el presentado por la Procuraduría y la Contraloría, y revocó la sentencia subida en grado, declarando sin lugar la acción de protección.
4. El 27 de junio de 2013, Víctor Hugo Jiménez Villavicencio, en calidad de mandatario especial de Pablo Enrique Durango Vela, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de mayo de 2013, emitida por la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas.
5. El 6 de noviembre de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 4 de diciembre de 2013, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Manuel Viteri Olvera, quien avocó conocimiento el 17 de diciembre de 2013 y dispuso a la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas que presente un informe motivado sobre los fundamentos de la acción.

7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 5 de noviembre de 2019 y dispuso por segunda ocasión a la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas que presente un informe motivado sobre los fundamentos de la acción.

II. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

8. El accionante solicita que se declare con lugar la acción extraordinaria de protección, que se deje sin efecto la sentencia de 28 de mayo de 2013 y que se ordene la reparación integral, para lo cual indica que *“se revoquen todas las medidas expedidas en virtud de la glosa y el posterior juicio coactivo”*.

9. El accionante alega falta de motivación en la sentencia impugnada. Al respecto, señala que la *ratio decidendi* de la decisión *“se enfoca en que con la sola publicación en la prensa del auto de calificación del juicio coactivo se perfecciona la citación, olvidando que el derecho constitucional a la defensa se encontraba vulnerado por este acto arbitrario por parte de la Contraloría”*.

10. Además, indica que fue equivocado que la Sala haya expresado que el accionante solicitaba la revocatoria del acto administrativo, razón por la cual se estableció que existen otras vías de impugnación. Esto se debe a que *“ni en la demanda ni en la audiencia se ha solicitado tal revocatoria, sino que se pedía la declaratoria de violación de los derechos constitucionales del señor Pablo Durango Vela”*. Por estos motivos, concluye en que *“la Sala no analiza los hechos probados de forma adecuada, lo cual provoca una motivación indebida de su fallo, lo que torna en violación al derecho a la defensa”*.

11. El accionante concluye afirmando que, con la inadecuada motivación de la sentencia impugnada y la revocatoria del fallo de primera instancia, se continúa con la vulneración del derecho a la defensa *“puesto que se permitirá que se ejecute una sanción sin que haya tenido la posibilidad de contar con los medios y tiempo suficiente para la preparación de la defensa, conforme lo señala el artículo 76, numeral 7°, literales a), b) y c) de la Constitución”*.

B. De la parte accionada

12. En providencias de 17 de diciembre de 2013 y 5 de noviembre de 2019, se dispuso a la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas que presente un debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda. Sin embargo, aun cuando fue notificada en legal y debida forma con dichas providencias, del expediente constitucional no se desprende el cumplimiento de la disposición.

III. Consideraciones y fundamentos

A. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

B. Análisis constitucional

14. El accionante ha presentado cargos tendientes a sostener supuestas vulneraciones al debido proceso en la garantía de motivación en la sentencia de 28 de mayo de 2013 dictada por la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas (en adelante “Sala de la Corte Provincial”). Por tales motivos, corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la alegada vulneración.

15. En cuanto a la presunta vulneración del derecho a la defensa, esta Corte verifica que está dirigida a que se analicen los méritos de lo decidido por los jueces de instancia en la acción de protección. Al respecto, dicha alegación podrá revisarse únicamente si la autoridad judicial inferior ha violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, de conformidad con la sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019.

- Derecho al debido proceso en la garantía de motivación

16. El derecho al debido proceso en la garantía de motivación se desarrolla en el literal l) del numeral 7 contenido en el artículo 76 de la Constitución, que establece:

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

17. El accionante sostiene que la sentencia impugnada no analiza los hechos probados de una forma adecuada, en especial lo referente a que su derecho a la defensa se encontró vulnerado por la publicación por la prensa del auto de calificación del juicio coactivo y porque en su acción no solicitó la revocatoria del acto administrativo.

18. De la revisión de la decisión impugnada, se tiene que en el primer considerando se estableció la competencia para conocer el recurso de apelación. En el segundo considerando se declaró la validez del proceso al no advertirse la omisión de solemnidad sustancial que influya en la decisión. En el tercer considerando se indicó la aceptación a trámite del recurso de apelación interpuesto por las instituciones demandadas.

19. En el considerando cuarto de la decisión impugnada se relataron los antecedentes y los fundamentos expuestos en la demanda por el accionante. En el considerando quinto se indicó la realización de la audiencia ante el juez de primer nivel.

20. En los considerandos sexto y séptimo, la Sala de la Corte Provincial desarrolló el objetivo de la acción de protección frente a la posibilidad de impugnar en sede administrativa y judicial un acto administrativo, para lo cual invocó los artículos 65 y 69 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva y los artículos 1 y 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En el considerando octavo complementó la facultad de impugnar los actos administrativos en sede judicial, conforme los artículos 31 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial.

21. En el considerando noveno de la decisión impugnada, se establecieron los requisitos para la procedencia de la acción de protección, para lo cual se invocó el artículo 88 de la Constitución y el artículo 40 de la LOGJCC y se determinó:

“no se desprende del análisis de la Acción de Protección interpuesta la vulneración de derecho constitucional alguno, y aunque si existe constancia de la existencia del acto administrativo que se pretende revocar, los numerales anteriores establecen la existencia de una vía judicial adecuada y eficaz para tal reclamación, por lo que resulta improcedente requerir la revocatoria de una (sic) acto administrativo que no vulnera un Derecho Constitucional por medio de una Acción de Protección”

22. En el considerando décimo, en la decisión impugnada se estableció que: *“De la revisión del contenido del proceso, dentro del caso que nos ocupa, se puede observar que no se desprende que el accionante se la haya vulnerado sus derechos constitucionales, por cuanto el accionante ha sido notificado debidamente”*.

23. Para sustentar esta afirmación, en relación con la determinación de la glosa, señaló que: *“se encuentra un Memorándum Interno No. 124-DP-2000, de fecha 27 de abril de 2000, suscrito por el Eco. Daniel Meneses R., referente sobre la notificación de la comunicación recibida, y en la parte pertinente del documento expresa que el Ing. Pablo Durango Vela ex Director Ejecutivo del SECAP, comunicó que el 26 de abril del 2000 recibió el Oficio No. 134 DRLS-SV, suscrito el 24 de abril de 2000, por la Ing. Sidia Vera Gutiérrez, Auditora del Equipo de Contraloría General”*. En cuanto al procedimiento coactivo iniciado posteriormente, en la decisión impugnada se indicó que fue comunicado con el título de crédito y el auto de notificación de pago por medio de la prensa¹, en concreto en el Diario “El Expreso”, de circulación nacional, los días 7, 8 y 9 de julio de 2009.

24. Por otro lado, en el mismo considerando, estableció que la Contraloría General del Estado tiene la facultad para ejercer la coactiva, de conformidad con la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. En

¹ De fojas 27 del expediente de primera instancia en acción de protección, consta la copia certificada de la razón emitida por la Secretaría de Coactivas de la Contraloría General del Estado en la que se establece que no se citó a Pablo Enrique Durango Vela con el auto de pago por no haberse señalado domicilio o casillero judicial. A continuación de la razón, consta la disposición del Director Regional 1 de la Contraloría General del Estado, señalando que debido a la imposibilidad de establecer el domicilio del señor Durango, se lo cita por la prensa con el auto de pago de 9 de abril de 2009 dentro del procedimiento coactivo No. 282-DR1.

tal sentido, determinó que la acción no cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 40 de la LOGJCC y los numerales 1 y 4 del artículo 42 de la misma norma, debido a que:

“en virtud de que la pretensión del accionante es que se deje sin efecto el Procedimiento Coactivo No. 282-DR1, suscrito por el Director Regional 1 de la Contraloría General del Estado, de fecha 09 de abril del 2009, en donde le imponen medidas cautelares en su contra, así como también se deje sin efecto la Resolución No. 6770 de fecha 20 de octubre del 2003, en cuyo documento se expidió la glosa 10721 en su contra”.

25. De lo anterior, se desprende que, a criterio de esta Corte Constitucional, en el fallo impugnado se enunciaron las normas pertinentes en que se fundó la decisión y se explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho del caso en concreto. Específicamente, se enunciaron las normas de la LOGJCC respecto a la procedencia e improcedencia de la acción de protección y se concluyó que no existió vulneración a derechos constitucionales toda vez que, a criterio de la Sala de la Corte Provincial, se notificó debidamente a Pablo Durango. Adicionalmente, se enunciaron las normas respecto a la posibilidad de impugnar los actos administrativos en sede administrativa (ERJAFE, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo y Código Orgánico de la Función Judicial) y señaló que la acción de protección no procede.

26. En cuanto al argumento del accionante respecto a que la sentencia impugnada no analizó los hechos probados de una forma adecuada, debido a que solo se enfocó en que se perfeccionó la citación con la publicación en la prensa, la Corte Constitucional ha señalado que este tipo de argumentos se relacionan con la valoración de elementos probatorios, constituyéndose en un análisis que no forma parte del ámbito de procedencia de la acción extraordinaria de protección². Por tales motivos, dicha alegación es desestimada.

27. Por otro lado, no proceden las alegaciones respecto a que, al no haber el accionante solicitado la revocatoria del acto impugnado, no le correspondía a los jueces señalar que existen otras vías de impugnación, que, en el caso concreto al haberlo hecho, se vulneró la garantía de motivación, agregando que por esta supuesta vulneración se ejecutó una sanción que además desconoció su derecho a la defensa.

28. Ello se debe a que, en primer lugar, dichos fundamentos están dirigidos a cuestionar la decisión tomada por considerarla injusta o equivocada³. Por otro lado, como se observó, la decisión impugnada se encuentra debidamente motivada, toda vez que al tratarse de una acción de protección se analizaron los argumentos relevantes sobre el fondo de la acción presentada y se concluyó que no existieron vulneraciones a derechos constitucionales⁴, sin limitarse únicamente a señalar la existencia de otras vías de impugnación.

29. Adicionalmente, si bien de la demanda de acción de protección se desprende expresamente que el accionante solicitó que *“se ordenen las medidas de reparación integral que prevé la Ley”* (fs. 111), para la Sala de la Corte Provincial no se vulneraron derechos

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1649-12-EP/19 de 12 de noviembre de 2019. Párrs. 30 a 32.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1162-12-EP/19 de 2 de octubre de 2019. Párrs. 48 a 50. Ver también: Sentencia No. 1097-12-EP/19 de 16 de octubre de 2019. Párrs. 43.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019. Párr. 28. Ver también: Sentencia No. 283-14-EP/19 de 4 de diciembre de 2019. Párr. 48. Sentencia No. 1833-13-EP/20 de 6 de febrero de 2020. Párr. 32. Sentencia No. 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020. Párr. 40.

constitucionales y el reclamo propuesto podía ser conocido en las instancias administrativas y judiciales indicadas en la decisión, lo cual no conlleva *per se* una vulneración a derechos constitucionales por parte de la autoridad judicial.

30. Por las consideraciones esgrimidas, esta Corte Constitucional concluye que no se vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República en la sentencia de 28 de mayo de 2013 dictada por la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas.

31. En virtud de lo expuesto, al no observarse la existencia de una violación del debido proceso u otro derecho relacionado directa o inmediatamente por acción u omisión judicial⁵, no corresponde analizar la presunta vulneración del derecho a la defensa.

IV. 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 planteada.
2. Se dispone la devolución del expediente.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.08.18
11:48:00 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria de miércoles 29 de julio de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha:
2020.08.18
12:07:15 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 999-12-EP/19 de 26 de noviembre de 2019. Párr. 45.

CASO Nro. 1218-13-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.18
16:42:32 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 1162-15-EP/20
Jueza Ponente: Karla Andrade Quevedo

CASO No. 1162-15-EP

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

Sentencia

Tema: En el marco de una acción extraordinaria de protección la Corte analiza las presuntas vulneraciones del derecho al debido proceso en la garantía de aplicación de normas y la seguridad jurídica en una sentencia de segunda instancia que aceptó una demanda laboral en contra de la CNT EP y en la sentencia de casación que negó el recurso.

I. Antecedentes procesales

1. El 26 de enero de 2013, el señor Wilson Miguel Carrión Ríos presentó demanda laboral, en contra de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (**en adelante “CNT EP”**) por ser despedido intempestivamente de su cargo de Tecnólogo de Telecomunicaciones¹. En su demanda impugnó el acta de finiquito en la que no se incluyó el valor por concepto de indemnización de las cláusulas 6 y 7 del Contrato Colectivo. La cuantía de la demanda fue de \$ 60.000 dólares y la causa fue signada con el N°. 11371-2013-0037.
2. El 19 de julio de 2013, la Unidad Judicial Especializada Primera de Trabajo del cantón Loja, declaró sin lugar la demanda por improcedente. El accionante interpuso recurso de apelación, al cual se adhirió el Dr. Ángel Patricio Jaramillo Gálvez, en calidad de Procurador Judicial del señor César Regalado Iglesias, Gerente General de CNT EP.
3. El 05 de septiembre de 2013, la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja (**en adelante “la Sala de la Corte Provincial”**) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado y dispuso que la parte demandada pague al actor, la cantidad de \$ 59.098,62 dólares descontando el valor de \$ 29,231.53 dólares, previamente cancelado al actor por concepto de terminación de la relación laboral.
4. Inconforme con esto, el Dr. Hugo Patricio Córdova Cando, abogado de CNT EP, solicitó aclaración y ampliación de la sentencia.
5. Con fecha 24 de septiembre de 2013, la Sala de la Corte Provincial, negó el pedido de aclaración y ampliación de la sentencia, por ser clara e inteligible.

¹ A fojas 1-43 del expediente de primera instancia consta el contrato colectivo de trabajo celebrado entre Pacifictel S.A y la Empresa Regional de Trabajadores de Pacifictel S.A; A fojas 48 y 49 el Acta de Finiquito y fojas 51 el certificado de trabajo.

6. El Abg. Miguel Proaño Román procurador judicial de CNT EP interpuso recurso de casación.
7. El 06 de enero de 2015, los conjuces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (en adelante “**la Sala de la Corte Nacional**”), admitieron a trámite el recurso de casación interpuesto por la parte demandada.
8. Con fecha 15 de junio de 2015, la Sala de la Corte Nacional no casó la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial el 05 de septiembre de 2013. La parte accionada, presentó pedido de aclaración y ampliación.
9. Con fecha 02 de julio de 2015, la Sala de la Corte Nacional rechazó el pedido de aclaración y ampliación por improcedente.
10. El 20 de julio de 2015, el Dr. Eddy Stalin Delgado Labanda, procurador judicial de CNT EP, propuso acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 05 de septiembre de 2013, de la Sala de la Corte Provincial y de 15 de junio de 2015, dictada por la Sala de la Corte Nacional.
11. El 17 de septiembre de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección y su sustanciación correspondió al ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.
12. El 17 de diciembre de 2015, el mencionado juez avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique a los demandados para que en el plazo de 10 días, emitan informes motivados sobre los fundamentos de la demanda.
13. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados los nuevos jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, y en virtud del sorteo efectuado el 09 de julio de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; quien en auto de 03 de junio de 2020 avocó conocimiento y corrió traslado a las partes.

II. Competencia

14. 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 (en adelante “**CRE**”); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “**LOGJCC**”).

III. Alegaciones de las partes

a. Fundamentos y pretensión de la acción

15. El accionante solicita que se declaren vulnerados los derechos constitucionales a: (i) la libertad de contratación; (ii) la contratación colectiva; (iii) el debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y motivación; (iv) la tutela judicial efectiva; y (v) la seguridad jurídica.
16. Respecto a la vulneración a la seguridad jurídica el accionante señala que: *“La Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, no aplicó correctamente lo previsto en los artículos 82 de la Constitución de la República y Ley Orgánica de Empresas Públicas Artículos 18, 19, 26, 29, dando como consecuencia de dicha aplicación equívoca, un fallo ilegal que no se ciñe a las normas invocadas ni a la realidad procesal, afectando los intereses de una Empresa Pública como es la CNT EP y por ende a los intereses del Estado Ecuatoriano (sic).”*
17. Alega que en la sentencia de la Sala de la Corte Provincial, se desconocen los derechos de la CNT EP y los principios constitucionales a la seguridad jurídica, a la libertad de contratación y a la contratación colectiva, realizando una interpretación errónea a lo establecido en *“el inciso primero del artículo 229, numeral 16 del Artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador, Mandato Constitucional Nro.8, Ley Orgánica de Empresas Públicas Artículos 18, 19, 26, 29, y 31, Decretos Ejecutivos 1701 y 225 Revisión de la Tercera Revisión del Contrato Colectivo en especial el contenido de la cláusula revisada 38 y el inciso 4 de la Cláusula 7 de la Estabilidad, declara la validez del proceso de manera improcedente, desechando las excepciones propuestas por la CNT EP., cuando es evidente y consta del citado proceso que las funciones que desempeñaba el actor no se encontraban sujetas ni amparadas por el Código del Trabajo, sino a Ley Orgánica de Empresas Públicas en calidad de servidor público, lo cual inexplicablemente no aplica la Sala lo que debió ser observado al momento de emitir la sentencia (sic).”*
18. Similar argumento alega en relación a la garantía del cumplimiento de normas, al señalar que los jueces de la Sala de la Corte Provincial dictaron un fallo ilegal, que no se ciñe a las normas invocadas ni a la realidad procesal, dejando de aplicar lo dispuesto por el inciso primero del artículo 229, numeral 16 del artículo 326 de la CRE, Mandato Constitucional No.8, Ley Orgánica de Empresas Públicas, Decretos Ejecutivos 1701 y 225 para favorecer al actor, violando lo establecido en los artículos 424 y 428 de la CRE e interpretando a su arbitrio normas constitucionales.
19. En relación al derecho a la contratación colectiva, el accionante manifiesta que en las sentencias impugnadas, se vulneró este derecho *“al incluir dentro de los beneficios de la Contratación Colectiva al señor Wilson Miguel Carrión Ríos quien cumplía la*

función de técnico de operaciones en calidad de servidor público sometido a la normativa de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, por lo tanto excluido del Contrato Colectivo de Trabajo, dictando un fallo errado violando lo previsto en los artículos 66, numeral 16 y 326 numeral 13 de la Constitución de la República del Ecuador”.

20. Manifiesta que la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial “*no analiza la calidad del cargo del señor Wilson Miguel Carrión Ríos, y sin fundamentar esta condición interpreta equivocadamente el artículo 326 numeral 16 de la Constitución de la República, y más normativa invocada al reconocer al actor los beneficios de la Contratación Colectiva sin la debida motivación.*” En tal virtud, afecta su derecho a la tutela judicial efectiva, pues no se evidencia imparcialidad de los jueces, al aplicar indebidamente normas constitucionales y legales y realizar una interpretación favorable al actor, considerándolo trabajador y no servidor público, para efectos de su liquidación.
21. Sobre la vulneración al debido proceso en la garantía de motivación cita el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE y señala que en las sentencias impugnadas no se cumple y se afecta el legítimo derecho a la defensa de la CNT EP.
22. Finalmente, señala que la Sala de la Corte Nacional vulneró sus derechos constitucionales al no casar la sentencia de la Corte Provincial y no pronunciarse sobre la violación flagrante a la seguridad jurídica y el debido proceso. Manifiesta que existen fallos de triple reiteración, en los que los actores fueron servidores públicos y no tenían derecho a la contratación colectiva y que la Sala no ha cumplido con la normativa de carácter generalmente obligatoria.

b. Argumentos de la parte accionada

23. Con fecha 08 de enero de 2018, los jueces de la Corte Nacional de Justicia presentaron informe motivado de descargo en el que señalan que el fallo emitido por el Tribunal de Casación analiza ampliamente la impugnación presentada por la parte demandada en su recurso de casación, estableciendo que la relación laboral entre las partes concluyó el 14 de diciembre de 2011, fecha a la que se encontraba vigente la Ley Orgánica de Empresas Públicas, cuerpo legal aplicable a la CNT EP.
24. Asimismo, afirman que el actor ha desempeñado una actividad de obrero la cual está sujeta al Código de Trabajo de conformidad con lo establecido en el artículo 326 numeral 16 de la CRE, en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y el Decreto Ejecutivo 225 de 04 de febrero de 2010. Así también, afirman que en los Decretos 1701 y 225, el Ministerio de Relaciones Laborales determinó el régimen laboral de los obreros y servidores de la CNT con Resolución No. MRL-2010-000382 de 13 de octubre de 2010, en cuyo listado consta el actor con el cargo de Técnico de Energía y Climatización, como obrero protegido por el Código de Trabajo.

25. Respecto a la alegación a los fallos de triple reiteración y la contradicción alegada, señalan que en el caso concreto el actor mantenía un carácter propio de un obrero, a diferencia de los casos que se ha juzgado con anterioridad y a los que hace referencia la parte demandada, por lo cual, no existe una contradicción en la sentencia emitida.
26. Finalmente, manifiestan que los juzgadores tienen la obligación de resolver los casos puestos en su conocimiento considerando el presupuesto fáctico y las normas constitucionales y legales aplicables a cada caso, dando mayor jerarquía a las normas de la Constitución y que, por tanto, no vulneraron la seguridad jurídica.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

27. Conforme quedó establecido, el accionante enunció que los derechos vulnerados son: (i) la libertad de contratación, (ii) la contratación colectiva; (iii) el debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y motivación; (iv) la tutela judicial efectiva; y (v) la seguridad jurídica.
28. No obstante, todos los argumentos presentados en la demanda giran exclusivamente en torno a que la vulneración de esos derechos habrían ocurrido producto de la inobservancia de normas de rango constitucional y legal, en el caso del derecho a la tutela judicial efectiva, se refiere a su segundo elemento que es el cumplimiento de las garantías básicas, por lo que, esta Corte estima pertinente abordar las alegaciones planteadas a través de los derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y de la seguridad jurídica.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes

29. El artículo 82 de la CRE reconoce el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos:

“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

30. En decisiones anteriores², esta Corte Constitucional ha establecido que el derecho a la seguridad jurídica implica que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019.

razonable de las reglas de juego que le serán aplicadas. Así, este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.

31. Por su parte, el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República establece como garantía del derecho al debido proceso que: *“Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”*.
32. Así, parte importante del derecho al debido proceso depende de que se garantice el cumplimiento de las normas por parte de las autoridades administrativas y los órganos de justicia, pues sólo el estricto apego a la normativa correspondiente evita que los poderes públicos actúen arbitrariamente. Sin embargo, este Organismo considera de sustancial importancia establecer que, pese a la existencia de esta garantía, no se puede desconocer que la jurisdicción constitucional no constituye una superposición o reemplazo a las competencias de la justicia ordinaria, ya que ello ocasionaría el desconocimiento de la propia estructura jurisdiccional que ha sido establecida por la misma Constitución³.
33. Tanto el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como la seguridad jurídica, deben ser estrictamente observados por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos previamente establecidos y por la autoridad competente con el fin de evitar la arbitrariedad.⁴ No obstante, la Corte Constitucional, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no debe pronunciarse solo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infra constitucionales, sino que debe verificar si existió una inobservancia del ordenamiento jurídico que acarree una afectación de preceptos constitucionales.
34. En relación a la sentencia de segunda instancia, el accionante alega que existió vulneración a sus derechos como consecuencia de que los jueces de la Corte Provincial extendieron al entonces actor los beneficios del contrato colectivo en relación con las indemnizaciones por despido intempestivo, sin tomar en cuenta el inciso primero del artículo 229, numeral 16 del artículo 326 de la CRE, Mandato Constitucional No.8, Ley Orgánica de Empresas Públicas y los Decretos Ejecutivos 1701 y 225. Por tanto, la sentencia se fundamentó en normas *“previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad”*.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1706-13-EP/19 de 26 de noviembre de 2019.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia N°. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019.

35. Analizada la sentencia de apelación impugnada se encuentra que para fundamentar su decisión, la correspondiente judicatura empleó en su análisis normas del texto constitucional (Art. 326 numeral 13 y 426), de los Decretos Ejecutivos 225 y 1701, de los Mandatos Constituyentes 2, 4 y 8, del Código de Trabajo (5, 7, 172, 181, 187, 188 y 220) y del mismo Contrato Colectivo (cláusula séptima). Fue a partir de todas estas normas que la Sala de la Corte Provincial determinó que CNT EP, a través del acta de finiquito suscrita con el actor, no lo indemnizó con los rubros que correspondían al tenor de lo dispuesto en el Contrato Colectivo y Código de Trabajo.
36. Por lo tanto, la Corte Provincial, en el marco de sus competencias, aplicó la normativa constitucional e infra constitucional que estimó pertinente, sin que se evidencie inobservancia alguna del ordenamiento jurídico que genere afectaciones a derechos constitucionales.
37. Por otra parte, en relación con la sentencia de casación, el accionante alega que se vulneraron sus derechos ya que la Sala no casó la sentencia de segunda instancia, no se pronunció sobre la violación a la seguridad jurídica y el debido proceso e inaplicó fallos de triple reiteración de casos similares al suyo.
38. De la revisión del expediente se desprende que la Sala de la Corte Nacional de Justicia en su sentencia: **(i)** estableció su competencia de conformidad con el artículo 184 numeral 1 de la CRE y el artículo 191 del Código Orgánico de la Función Judicial; **(ii)** verificó la oportunidad del recurso de casación y que el mismo se fundamentó en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación; **(iii)** indicó las normas⁵ presuntamente inaplicadas en la sentencia impugnada; **(iv)** determinó que existió relación laboral entre las partes y que el actor se desempeñó en un cargo de obrero y no de servidor público, tal como estableció el tribunal *ad quem*; **(v)** señaló que de conformidad con los Decretos Ejecutivos 1701, 225 y la resolución del Ministerio de Relaciones Labores No. MRL-2010-000382, de fecha 13 de octubre de 2010 la relación laboral con el actor estaba regulado por el Código de Trabajo, por lo que, le amparaba la contratación colectiva y por tanto, no se transgredieron los artículos 26, 29 y 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas; y **(vi)** indicó que está de acuerdo con la motivación y análisis del tribunal *ad quem* sobre la aplicación del contrato colectivo al caso concreto, y concluyó que *“hace bien el tribunal de alzada en reconocer al accionante la cláusula de estabilidad prevista en el Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre Pacifictel S.A. y el Comité de Empresa Regional de los Trabajadores de Pacifictel S.A., todo lo cual, torna en improcedente el cargo acusado”*, por lo que, no casó la sentencia.

⁵ Las normas cuya falta de aplicación alega el accionante son: 229, 326 numeral 16 de la CRE, Mandato Constituyente No.8, artículos 18, 19, 26, 29 y 31 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, Decretos Ejecutivos 1701 y 225 y el Contrato Colectivo (cláusula 7).

39. De lo expuesto, se evidencia que la Sala efectuó un análisis pormenorizado del recurso interpuesto, aplicó en todo momento la normativa relativa al recurso de casación y resolvió la causa en función de las normas que estimó pertinentes, por lo que no se evidencia una falta de cumplimiento de normas que pueda afectar al debido proceso o a la seguridad jurídica.
40. Finalmente, en relación a los fallos de triple reiteración, los jueces de la Sala, en su informe de descargo, manifiestan que en el caso concreto no se los aplicó pues el actor era obrero y en los casos a los que hace referencia la parte demandada no lo eran, razón por la cual no correspondía aplicar dichos fallos.
41. Como ya ha mencionado esta Corte en casos anteriores, el hecho de que se resuelvan de distinta manera casos con fundamentos fácticos aparentemente iguales, no implica necesariamente la violación de derechos constitucionales, pues su resolución depende de los elementos de cada proceso y de la apreciación que sobre los hechos realizan operadores de justicia.
42. En este caso, la Sala estableció la distinción del precedente en los hechos, el momento en que indicó que el actor del juicio de origen era obrero y no servidor público, por lo que, no se evidencia inobservancia de precedentes jurisprudenciales obligatorios que pueda acarrear una vulneración a la seguridad jurídica.
43. Por todo lo expuesto, esta Corte determina que en las sentencias impugnadas no existieron las vulneraciones alegadas por el accionante al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y a la seguridad jurídica.

V. 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. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.08.03
11:55:59 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 22 de julio de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.03
14:50:49 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1162-15-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.04
10:19:28 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 1077-14-EP/20
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 15 de julio de 2020

CASO No. 1077-14-EP

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

Sentencia

Tema: En la presente sentencia, la Corte examina si se vulneraron los derechos a la igualdad y no discriminación, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica en una sentencia que resolvió un recurso de casación en un proceso contencioso administrativo.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 19 de julio del 2005, Pablo Ricardo Buitrón Tinta planteó ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 de Quito un recurso de plena jurisdicción (proceso identificado con el N° 13403-2006-CSA) en contra del oficio No 020-GGR-2004 y del memorando No GGR-005-2005, emitidos por el gerente general de la empresa Cemento Chimborazo C. A., mediante los cuales se solicitó al accionante y a otras personas la renuncia a sus puestos de trabajo (que en el caso del accionante era el de auditor interno).
2. El referido Tribunal, en providencia de 22 de mayo de 2009, declaró la nulidad de todo lo actuado a partir de la demanda por falta de competencia¹. La parte accionante solicitó la aclaración de dicha providencia, pedido que fue negado en auto de 16 de julio de 2009.
3. En contra de la providencia del 22 de mayo de 2009, la parte accionante interpuso recurso de casación. La Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia de 19 de noviembre del 2013, desestimó el recurso de casación e impuso el pago de costas a cargo de los jueces del Tribunal de nivel por no haber advertido, oportunamente, su falta de competencia en razón de la materia en la sustanciación del señalado proceso. Adicionalmente, la Sala sostuvo que no cabe dejar a salvo los derechos que pudiere asistirle al actor luego de haber escogido una vía equivocada en su reclamación.

¹ Hoja 163 del expediente de instancia, sentencia del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo “[...] En la especie, no hay duda que la demandada Empresa de Cementos Chimborazo C.A., es una compañía anónima, sujeta al derecho privado y de ninguna manera al derecho público. [...] En el presente caso, es evidente que el actor estaba sometido al Código del Trabajo y de ninguna manera a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público; pues jamás tuvo la calidad de empleado público; baste solo señalar, para abundar en el argumento que, desde la expedición de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la autoridad nominadora de los auditores internos de los entes públicos es el Contralor General del Estado; y, en el caso, el actor ha sido designado, a base de las competencias que derivan del estatuto social de la empresa demandada, por su Junta General de Accionistas. [...]”.

4. El 1 de julio del 2014, Pablo Ricardo Buitrón Tinta presentó una demanda de acción extraordinaria de protección contra la sentencia de casación.

5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 31 de julio del 2014, admitió a trámite la demanda presentada. La causa fue sorteada en sesión del Pleno de la Corte Constitucional de 20 de agosto de 2014, recayendo la sustanciación en el juez Marcelo Jaramillo Villa. En sesión del 11 de noviembre de 2015, se realizó el sorteo de la causa, correspondiendo su sustanciación a la entonces jueza Pamela Martínez Loayza.

6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, mediante un nuevo sorteo de la causa, la sustanciación de la misma le correspondió al juez Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 10 de enero de 2020.

B. La pretensión y sus fundamentos

7. En su demanda, Pablo Ricardo Buitrón Tinta solicitó que la Corte Constitucional declare que la sentencia de casación vulneró sus derechos constitucionales. Y, como fundamento de esta pretensión, el accionante formuló los siguientes cargos:

7.1. Que en la decisión impugnada se omitió considerar la sentencia del juicio que favoreció a la ingeniera Pahola Ortiz Aldean, excompañera de trabajo, omisión que constituyó un trato discriminatorio en su contra.

7.2. Que el Tribunal de casación, al resolver su recurso, le habría discriminado por no considerar las “normas claras y precisas” que le eran aplicables como servidor público, lo que también habría vulnerado su derecho a la seguridad jurídica, afirmando que se le dejó en un limbo jurídico al no poder reclamar sus derechos ni como trabajador ni como servidor público.

C. Informe de descargo

8. En el expediente del caso consta el documento de 21 de enero del 2020², suscrito por Álvaro Ojeda Hidalgo, Iván Larco Ortuño y Patricio Secaira Durango, en calidad de jueces de la Corte Nacional de Justicia, en el que se afirma que la sentencia impugnada se encuentra debidamente motivada.

9. Además, señalan que al haberse respetado el debido proceso, la sentencia impugnada debe ser considerada como informe suficiente y, por ello, solicitaron que la Corte Constitucional rechace la acción extraordinaria de protección presentada por Pablo Ricardo Buitrón Tinta.

II. Competencia

10. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

² Hoja 26 del expediente constitucional.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

11. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

12. A continuación, se plantearán los problemas jurídicos involucrados en este caso.

12.1. Conforme a lo sintetizado en el párrafo 7.1. *supra*, se establece que el análisis del cargo gira en torno al siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho del accionante *a la igualdad y no discriminación* por cuanto no habría considerado una decisión judicial expedida en un caso similar?

12.2. En relación al cargo reseñado en el párrafo 7.2. *supra*, se advierte que el asunto de fondo cuestionado por el accionante es que la sentencia impugnada, al ratificar la decisión del tribunal distrital relativa a la incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, le dejó en un limbo jurídico al no poder reclamar sus derechos ni como trabajador ni como servidor público. Por ello, si bien el accionante vinculó este hecho con la alegada vulneración de dos derechos constitucionales: igualdad y no discriminación y a la seguridad jurídica, es necesario, aplicar el principio *iura novit curia*³ y establecer que el derecho supuestamente vulnerado de forma directa sería el derecho a la tutela judicial efectiva.

12.3. Por consiguiente, se establece que el análisis del segundo cargo corresponde al siguiente problema jurídico: ¿La alegada falta de aplicación del régimen del servicio público afectó el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante y, como consecuencia de esto, al derecho de igualdad y no discriminación, así como a la seguridad jurídica?

IV. Resolución de los Problemas Jurídicos

D. Problema jurídico 1: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho del accionante a la igualdad y no discriminación por cuanto no habría considerado una decisión judicial expedida en un caso similar?

13. La Constitución reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación en los siguientes términos: “Artículo 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

14. Según el accionante, su derecho a la igualdad y no discriminación se habría vulnerado en la sentencia impugnada por cuanto el Tribunal de casación, al resolver su recurso, no consideró el fallo previamente dictado en un proceso sobre un caso análogo, a favor de su excompañera de trabajo, Pahola Ortiz Aldean, ocasionando un trato discriminatorio.

15. Al respecto, esta Corte observa que el accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, señaló que Pablo Ricardo Buitrón Tinta y una ex compañera de

³ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 3 numeral 13: “*Iura Novit Curia.- La juez o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional*”.

trabajo presentaron, de manera simultánea pero independiente, demandas ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 de Quito, obteniendo decisiones sustancialmente diferentes⁴. Así, la demanda de Pahola Ortiz Aldean (excompañera de trabajo) fue aceptada parcialmente en instancia y el Tribunal de casación confirmó el fallo recurrido. En contraste, en el caso de Pablo Ricardo Buitrón Tinta, el Tribunal de instancia declaró la nulidad de todo lo actuado a partir de la demanda por falta de competencia y el Tribunal de casación negó el recurso de casación planteado; consiguientemente, el objeto de ambos recursos de casación no era similar, pues en el primer caso se examinaba una sentencia parcialmente estimatoria y en el segundo un auto de nulidad⁵.

16. Adicionalmente, esta Corte advierte que el accionante se refiere a un precedente de la justicia ordinaria que no es hetero-vinculante por cuanto no cumple con las condiciones establecidas en el artículo 185 de la Constitución y en el artículo 182 del Código Orgánico de la Función Judicial, como lo ha señalado esta Corte en el párrafo 18 de la sentencia N° 1035-12-EP/20⁶.

17. Por lo antes mencionado, se concluye que el accionante no ha logrado demostrar que su derecho a la igualdad y no discriminación se haya visto vulnerado por la inaplicación de precedentes judiciales vinculantes.

⁴ Véase, la hoja 55 del expediente constitucional: “[...] *RELACIÓN SUSCINTA DE LOS HECHOS* [...] Presentadas nuestras demandas, son aceptadas a trámite ambas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la ciudad de Quito, quien en el caso de la Ing. Pahola Ortiz Aldean se pronuncia en sentencia concediendo el derecho a la funcionaria y ordenando el pago de sus haberes; sin embargo, la entidad pública presentó un recurso extraordinario de casación ante la entonces Corte Suprema de Justicia, quien se pronuncia en sentencia desechando el recurso y confirmando la sentencia venida en grado, restaurando así los derechos de la actora, empero mientras esto ocurría en un caso; en mi caso particular que era idéntico al de la Ing. Ortiz, ni siquiera se aperturaba el término de prueba, demorando el proceso largos años y al emitir el fallo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo desecha mi demanda, con el criterio de que “el actor no es funcionario público, sino trabajador”, pretendiendo dejármese en el limbo jurídico ya que no era ni trabajador, ni funcionario público [...]”.

⁵ En un sentido similar, en la sentencia No. 999-12-EP/19, párrafo 38, esta Corte señaló que “Así, si bien los jueces deben estar vinculados a sus precedentes conforme el principio *stare decisis*, el hecho de que se resuelvan de distinta manera casos con fundamentos fácticos aparentemente iguales, no implica necesariamente la violación del derecho a la igualdad en la medida en que la resolución depende de los elementos de cada proceso y de la apreciación que sobre los hechos realizan los funcionarios judiciales”.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1035-12-EP/20 del 22 de enero de 2020, párrafo 18: “Por lo que respecta a las decisiones judiciales adoptadas por los tribunales de las salas de las cortes provinciales (y otros órganos jurisdiccionales de instancia), la Corte observa que el ordenamiento jurídico ecuatoriano no instituye el precedente horizontal hetero-vinculante. Aquella hetero-vinculatoriedad significa que el fundamento (centralmente, la *ratio decidendi*) en cuya virtud una decisión judicial ha sido tomada por los jueces que componen un cierto tribunal obliga a otros jueces del mismo tribunal que, en el futuro, tuvieren que resolver un caso análogo. Tal vinculación por los precedentes horizontales se verifica, por ejemplo, en la Corte Constitucional, cuyas decisiones vinculan a sus futuros integrantes. En el caso de los precedentes horizontales de la Corte Nacional, su carácter hetero-vinculante depende de que se satisfagan las condiciones establecidas en el artículo 185 de la Constitución y las disposiciones legales relacionadas; en caso contrario, se aplica lo mismo que para los precedentes de los tribunales de las salas de las cortes provinciales”.

E. Problema jurídico 2: ¿La alegada falta de aplicación del régimen del servicio público afectó el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante y, como consecuencia de esto, al derecho de igualdad y no discriminación así como a la seguridad jurídica?

18. La tutela judicial se prevé constitucionalmente de la siguiente forma: “*Artículo 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley*”.

19. Esta Corte ha establecido como uno de los componentes del derecho a la tutela judicial efectiva, ***el acceso a la administración de justicia***⁷, el que, a criterio del accionante, se habría incumplido en la sentencia impugnada, por cuanto la decisión cuestionada al ratificar la sentencia de instancia, relativa a la incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, le habría dejado en un limbo jurídico al no permitirle reclamar sus derechos laborales como servidor público.

20. Concretamente, el accionante acusa la falta de aplicación del artículo 91 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA)⁸, y del pronunciamiento de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES)⁹, por el que se absolvieron varias consultas relacionadas con la administración del personal de la empresa Cemento Chimborazo C.A.

21. Ahora bien, respecto de la incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer y resolver la acción presentada por el señor Pablo Ricardo Buitrón Tinta, se observa que la sentencia de casación impugnada, afirmó lo siguiente:

Únicamente se transcribe y argumenta acerca de lo norma [sic] contenida en el artículo 3 de la ley de los servidores públicos que dispone el carácter obligatorio -no podía ser de otro modo- de las disposiciones para "todas las instituciones, entidades y organismos del Estado" así como para aquellas otras entidades donde éste tuviera mayoría del paquete accionario o al menos en un cincuenta por ciento. Sin embargo, no se ha demostrado procesalmente que la demandada estuviere constituida, accionariamente de esa manera, razón por la que el tribunal de instancia optó por hacer prevalecer, como correspondía, la falta de competencia, atento a la naturaleza y esencia jurídica de la controversia -desde que el asunto no correspondía a la jurisdicción contencioso administrativo por las consideraciones que esgrime el ente inferior-; [énfasis fuera de texto].

22. Como se puede ver, el establecimiento de la competencia depende de un hecho (el de la composición accionaria de Cementos Chimborazo C.A.), mismo que será verificado por esta

⁷ Véase la sentencia No. 1943-12-EP/19 de 23 de diciembre de 2019, párr. 45.

⁸ Publicada en el suplemento del registro oficial No 184, de 6 de octubre de 2003, relativo a la carrera administrativa y estabilidad de los servidores públicos.

⁹ Que consta en el oficio No 2004-00124 de 8 de enero de 2004. En este oficio, se afirmó que “*Por efectos del Art. 102 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, los trabajadores de la Empresa están sujetos al ámbito del Libro II de ésta [sic] Ley*”.

Corte en el siguiente párrafo, a partir de la prueba actuada en el juicio de origen. Al respecto, conviene hacer una aclaración. El artículo 62.5 de la LOGJCC excluye de la admisibilidad de la acción extraordinaria de protección aquellas demandas que tengan por fundamento la incorrecta valoración de la prueba efectuada por el órgano jurisdiccional del proceso previo; por lo que la Corte Constitucional no es competente para enmendar tal valoración de la prueba. Sin embargo, en este caso, se trata de algo diferente: aquí no se valora la prueba para dilucidar las cuestiones sustantivas que fueron materia central del proceso judicial ordinario (la validez de la desvinculación laboral), sino para establecer si, en el marco del referido proceso, se vulneró o no la tutela judicial efectiva. Si no se constata cuál es la composición accionaria de Cementos Chimborazo C.A., resulta imposible determinar si los jueces del proceso ordinario de origen eran o no competentes y si, por tanto, ocurrió o no aquella vulneración iusfundamental.

23. Revisado el expediente del tribunal distrital, se establece que el señor Pablo Ricardo Buitrón Tinta no presentó prueba alguna relativa a quiénes eran los accionistas de Cemento Chimborazo C. A. En dicho expediente, solo consta el oficio No 2004-00124, de 8 de enero de 2004 (citado en la nota al pie de página 9 de esta sentencia), que presupone que a la compañía demanda se le aplicaba la LOSCCA, pero que no se refiere a ningún elemento que permita a esta Corte concluir que la mayoría del capital de Cemento Chimborazo C. A. pertenezca a entidades públicas.

24. Lo señalado en el párrafo anterior corrobora el razonamiento contenido en ambas sentencias de este juicio (ver nota al pie de página 1 y párr. 21 *supra*), en el sentido de que no se acreditó que las acciones de la compañía demandada pertenezcan a entidades públicas, en al menos un 50%, para que la LOSCCA sea aplicable al caso y, por ende, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa sean los competentes.

25. En consecuencia, esta Corte establece que no se vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva, a la igualdad y no discriminación y a la seguridad jurídica en los términos alegados por el señor Pablo Ricardo Buitrón Tinta.

V. 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 pretensión de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 1077-14-EP.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.08.04 17:35:45
-05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y dos votos salvados de los Jueces

Constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria de miércoles 15 de julio de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Firmado digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.05
08:26:24 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia N°. 1077-14-EP/20
Voto salvado: Ramiro Avila Santamaría

1. En relación con la Sentencia N. 1077-14-EP/20 (ponencia del juez Alí Lozada Prado), me permito disentir con el voto de mayoría, con profundo respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por quienes votaron a favor de la sentencia, de acuerdo con las razones que expongo a continuación.

2. Este caso deviene de un recurso de plena jurisdicción presentado por Pablo Ricardo Buitrón Tinta contra la empresa Cemento Chimborazo C.A. El acto impugnado tiene que ver con la solicitud de renuncia a su puesto de trabajo como auditor interno. En primera instancia, el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito declaró la nulidad de todo lo actuado alegando que el actor no tenía la calidad de servidor público. En casación, la Corte Nacional de Justicia (“Corte Nacional”) desestimó el recurso y señaló que no cabe dejar a salvo los derechos que pudiese asistirle al actor luego de haber escogido una vía equivocada en su reclamación.¹⁰ El accionante presentó acción extraordinaria de protección contra esta decisión, y señaló que la Corte Nacional omitió considerar la sentencia que favoreció a su excompañera de trabajo, que estaba en igual situación jurídica, y que esta omisión resulta discriminatoria, por lo que sus derechos no fueron tutelados.¹¹

3. La sentencia de mayoría descarta la vulneración a la igualdad y no discriminación porque *“la demanda de Pahola Ortiz Aldean (excompañera de trabajo) fue aceptada parcialmente en instancia y el tribunal de casación confirmó el fallo recurrido. En contraste, en el caso de Pablo Ricardo Buitrón Tinta, el tribunal de instancia declaró la nulidad de todo lo actuado a partir de la demanda por falta de competencia y el tribunal de casación negó el recurso de casación planteado; consiguientemente, el objeto de ambos recursos de casación no era similar, pues en el primer caso se examinaba una sentencia parcialmente estimatoria y en el segundo un auto de nulidad”* (párrafo 15). Además, considera que *“...el accionante se refiere a un precedente de la justicia ordinaria que no es hetero-vinculante por cuanto no cumple con las condiciones establecidas en el artículo 185 de la Constitución y en el artículo 182 del Código Orgánico de la Función Judicial...”* (párrafo 16).

4. No estoy de acuerdo con este argumento por dos razones: i) no atiende ni analiza el derecho a la igualdad y no discriminación y ii) la argumentación es formal y sacrifica la justicia material.

5. La sentencia no atiende de forma adecuada y profunda la alegación del accionante de que, en su caso, se violó el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación. De acuerdo con el test de igualdad que se deriva del artículo 11 (2) de la Constitución, corresponde verificar si en el caso hay comparabilidad, constatación de trato

¹⁰ Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 546-2009, fs. 31v.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 1077-14-EP, fs. 55.

diferenciado y la verificación del resultado.¹² Considero que si en el caso la persona estaba en idéntica situación jurídica a la compañera de trabajo en la misma empresa (reclamo contra solicitud de renuncia a su puesto), existe comparabilidad. En consecuencia, correspondía continuar con el test y verificar si, ante igualdad de condiciones, el trato diferenciado (una persona es tutelada y la otra no solo que no se le tuteló, sino que se le imposibilitó accionar judicialmente) constituía o no un acto discriminatorio.

6. La argumentación de la Corte me parece que atiende cuestiones formales, pero no se hace cargo de lo sustancial. Considera que los jueces no estaban vinculados a la resolución de los otros jueces de igual jerarquía (salvo que se trate de jueces de la Corte Nacional cuando se cumplen los requisitos de los fallos de triple reiteración). Esto es cierto e innegable. Sin embargo, cuando el caso llega a la Corte Constitucional, esos dos fallos contradictorios ante una misma situación son un problema que tiene relevancia desde el principio de igualdad y la prohibición de no discriminación. Esta relevancia tiene relación con la justicia material. El primer análisis (no eran fallos vinculantes) no observa el segundo problema (la potencial discriminación). Por otro lado, y no menos importante, uno de los dos fallos es equivocado por simple lógica y la Corte pudo haber corregido esta situación que, desde la mirada de la ciudadanía, podría observarse como una injusticia, más allá de las razones estrictamente jurídicas.

7. Por estas razones, considero que la Corte tenía la posibilidad de tutelar efectivamente los derechos del accionante, lo cual no fue posible hacerlo en la justicia ordinaria.

RAMIRO
FERNANDO
AVILA
SANTAMARIA

Firmado digitalmente
por RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA
Fecha: 2020.08.05
12:33:20 -05'00'

Ramiro Avila Santamaría
Juez Constitucional

Razón: Siento por tal que el voto salvado del señor Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa N.º 1077-14-EP, fue presentado en Secretaría General, el 16 de julio de 2020, mediante correo electrónico, a las 15:51; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.05
17:32:30 -05'00'

Dra. Aída García Berni
Secretaría General

¹² Corte Constitucional, Sentencia N. 11-18-CN/19, párrafo 82.

Voto Salvado**Jueza constitucional Carmen Corral Ponce**

1. En relación con la sentencia No.1077-14-EP/20 expreso mi respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por quienes votaron a favor de esta sentencia; sin embargo, me permito disentir con el voto de mayoría, respecto al análisis realizado en torno a la demanda planteada por el señor Pablo Ricardo Buitrón Tinta en contra de la sentencia de 19 de noviembre de 2013 emitida por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en razón de los siguientes argumentos:
2. El fallo en cuestión resolvió un recurso de casación planteado en contra de la providencia que declaró la nulidad de todo lo actuado a partir de la demanda, por falta de competencia de los juzgadores de nivel. Así, la Sala no hizo ningún análisis sobre las repercusiones de la decisión judicial de instancia, limitándose en la parte resolutive a mencionar:

“Sin multas, aunque sí con costas a cargo de los jueces del tribunal de nivel por no haber advertido, oportunamente, su falta de competencia en razón de la materia en la sustanciación del proceso sometido a su consideración”.
3. Debido a esta decisión, el 22 de noviembre de 2013, el accionante solicitó la aclaración de la sentencia, lo que fue negado el 2 de junio de 2014, por la Sala.
4. Del análisis de la demanda de acción extraordinaria de protección planteada, así como de las piezas procesales, se verifica que el accionante, al ser desvinculado de una compañía anónima en donde el Estado tenía participación accionaria, presenta individualmente una demanda en sede contencioso administrativa al igual que otra persona en similar condición. Contrario a ese caso, en donde sí se resolvió favorablemente, el accionante recibe una providencia declarando la nulidad de todo lo actuado, a decir de los jueces, por falta de competencia, dada la naturaleza jurídica de la entidad empleadora. Luego de ello, los jueces casacionistas se limitan a condenar en costas a los jueces de nivel por no advertir a tiempo la falta de competencia. Por tal, el accionante recurre a la Corte Constitucional, argumentando que se han vulnerado sus derechos a la igualdad, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.
5. En el análisis constitucional, la sentencia de mayoría contempla que no existiría una vulneración del derecho a la igualdad toda vez que *“esta Corte advierte que el accionante se refiere a un precedente de la justicia ordinaria que no es hetero-vinculante por cuanto no cumple con las condiciones establecidas en el artículo 185 de la Constitución y en el artículo 182 del Código Orgánico de la Función Judicial, como lo ha señalado esta Corte en el párrafo 18 de la sentencia N° 1035-12-EP/20”.*
6. En cuanto a la afectación del derecho a la tutela judicial efectiva y, como consecuencia de esto, al derecho de igualdad y no discriminación, así como a la seguridad jurídica, la sentencia de mayoría considera que no existiría vulneración dado que: *“Revisado el expediente del tribunal distrital, se establece que el señor Pablo Ricardo Buitrón Tinta no presentó prueba alguna relativa a quiénes eran los accionistas de Cemento*

Chimborazo C. A. En dicho expediente, solo consta el oficio No 2004-00124, de 8 de enero de 2004 (citado en la nota al pie de página 9 de esta sentencia), que presupone que a la compañía demanda se le aplicaba la LOSCCA, pero que no se refiere a ningún elemento que permita a esta Corte concluir que la mayoría del capital de Cemento Chimborazo C. A. pertenezca a entidades públicas. (...) para que la LOSCCA sea aplicable al caso y, por ende, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa sean los competentes”.

7. En el presente asunto, este voto considera que las alegaciones planteadas por el accionante revisten una cuestión que abarca la esfera constitucional que está relacionada con la tutela judicial efectiva, más allá de los temas de competencia y prueba en los que se centra la sentencia de mayoría.
8. La Constitución de la República en su artículo 75 consagra que toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; por lo que en ningún caso quedará en indefensión.
9. Por su parte, esta Corte ha señalado que el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva se sustenta en observar tres momentos fundamentales: uno, el libre acceso a la justicia, entendida ésta a través de los mecanismos propuestos por el Estado para la resolución de las controversias. Dos, la debida diligencia y el respeto a lo largo del proceso judicial de las condiciones mínimas para que las partes puedan asegurar una adecuada defensa de sus derechos e intereses. Y, tres, que la sentencia dictada se cumpla esto es, la ejecutoriedad del fallo, que se traduce en el derecho a la efectividad de las decisiones jurisdiccionales. Como parte de la tutela judicial efectiva, se reconoce a las partes el derecho a obtener una solución al conflicto, esto es una sentencia que resuelva sobre el fondo de manera motivada¹³.
10. En la especie, se verifica que el segundo momento fundamental fue inobservado, pues el accionante no recibió por parte de los juzgadores la debida diligencia ni el respeto a condiciones mínimas para que pueda asegurar una adecuada defensa de sus derechos y pretensiones. Esto por cuanto, transcurrieron cuatro años para que los juzgadores de nivel determinen su falta de competencia para resolver una controversia que, a su entender debía ventilarse en jurisdicción laboral. Si el ordenamiento jurídico establece que la acción laboral prescribe en tres años, es evidente que la negligente demora en el accionar de los jueces contenciosos administrativos, dejó en indefensión al accionante, privándole de toda posibilidad de defender adecuadamente sus derechos.
11. Cuatro años después, los jueces casacionistas desaprueban la lesiva tardanza de los jueces, pero solamente los condenan en costas, sin ni siquiera dejar a salvo los derechos que le pudieran asistir al accionante, en función de razones que no se explican expresamente en el fallo; y, además, tardaron más de seis meses en negar la aclaración presentada, en cuanto a la indefensión en la cual quedó el accionante.
12. Cuando el accionante asegura en su libelo, que la violación de sus derechos se perpetró: “[al] indicarme en dicha resolución dictada luego de “9 largos años” que han calificado mal mi demanda y debo acudir ante el juez del trabajo; cuando todos mis ex

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1943-12-EP/19, No.1658-13-EP/19 y 328-19-EP/20.

compañeros destituidos en la misma fecha y las mismas circunstancias, han recibido sentencias favorables reconociendo sus derechos amparados por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, discriminándome de manera directa.”; estimo que las valoraciones que deben realizarse al momento de resolver esta garantía jurisdiccional, van más allá de verificar la existencia de precedentes jurisprudenciales o de analizar si hubo pertinencia en las actuaciones probatorias del accionante; ya que lo patente es la dilación perniciosa del aparato judicial que a la postre, dejó en indefensión al accionante privándole de las condiciones mínimas para defender sus derechos e intereses.

13. En función de lo anotado, este voto considera que la acción extraordinaria de protección planteada señor Pablo Ricardo Buitrón Tinta debió ser aceptada, dado que se evidencia la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva por parte del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 y de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en las resoluciones emitidas en las causas 17802-2005-13403 y 546-2009, respectivamente.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
Firmado digitalmente
por CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Fecha: 2020.08.05
16:44:06 -05'00'

JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la señora Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en la causa N.º 1077-14-EP, fue presentado en Secretaría General, el 29 de julio de 2020, mediante correo electrónico; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
Secretaria General
Firmado digitalmente
por AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.05
17:32:44 -05'00'

CASO Nro. 1077-14-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL
Firmado digitalmente
por AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.06
08:46:31 -05'00'

Sentencia No. 1068-13-EP/20**Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez**

Quito, D.M., 22 de julio de 2020

CASO No. 1068-13-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EXPIDE LA SIGUIENTE****Sentencia**

Tema: Esta sentencia analiza las acciones extraordinarias de protección presentadas por la Procuraduría General del Estado y por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en contra de una sentencia de apelación en una acción de protección, en donde se alega principalmente la vulneración al debido proceso por intervención de justicia constitucional sobre cuestiones, según se alega, de mera legalidad. La sentencia concluye en que no existieron tales vulneraciones.

I. Antecedentes Procesales

1. El 21 de diciembre del 2011, los señores médicos Carlos Quiñónez Auria, Orlando Noboa Cevallos, Marcela Costa Ramírez y Manuel Sotomayor Álvarez (en adelante “los médicos accionantes”), propusieron una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante “IESS”), del Hospital Regional Dr. Teodoro Maldonado Carbo (en adelante “el Hospital”) y de la Procuraduría General del Estado, solicitando se reconozcan y reconsideren sus relaciones laborales respectivas con el IESS por haber recibido órdenes directas de los funcionarios del Hospital y realizar labores propias de un médico de planta, pese a que prestaban sus servicios con relación de dependencia directa y bilateral con el Hospital, en virtud de un convenio interinstitucional suscrito entre el IESS y las Universidades Guayaquil y Católica de la ciudad de Guayaquil.
2. Los médicos accionantes manifestaron haber prestado sus servicios mientras realizaban su especialización, durante la cual se les tuvo cumpliendo funciones profesionales no reconocidas. En tal virtud, los médicos accionantes solicitaron que mediante sentencia se disponga el reconocimiento y pago de todos los beneficios sociales y económicos desde la fecha de su ingreso al IESS, así como las horas de trabajo suplementario y extraordinario realizado y el pago de la diferencia de remuneraciones que se produjeron por haber suscrito contratos con remuneraciones inferiores a las que venían percibiendo antes de la suscripción de los mismos. Particularmente, solicitaron para los señores Quiñónez Aurea, Noboa Cevallos y Sotomayor Álvarez su reintegro en calidad de médicos profesionales por haber sido desvinculados de labores; y, para Marcela Costa Ramírez garantizarse su permanencia y estabilidad laboral en el Hospital Regional Dr. Teodoro Maldonado Carbo, con nombramiento.

3. En lo posterior, se sumarían otros médicos postgradistas en situaciones análogas como demandantes.¹ Esta acción de protección fue signada en primera instancia con el No. 09353-2011-1150.
4. Mediante sentencia dictada el 3 de febrero del 2011, el juez tercero de trabajo del Guayas, declaró con lugar la acción de protección, disponiendo, a favor de los médicos accionantes y de los que se adhirieron posteriormente a la demanda, su inmediata reincorporación a sus puestos de trabajo, esta vez en calidad de médicos de planta, para lo cual se elaborarían los respectivos nombramientos provisionales y acciones de personal hasta que el IESS realice el concurso de méritos y oposición. Además, dispuso que el IESS garantice la permanencia y estabilidad laboral de los recurrentes y que pague las remuneraciones y rubros pendientes.
5. Las entidades accionadas apelaron, recayendo el conocimiento del recurso en la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial del Guayas (en adelante “la Sala”). La causa en esta instancia fue signada con el No. 09112-2012-0206.
6. Mediante sentencia dictada el 26 de octubre del 2012, la Sala resolvió confirmar la decisión subida en grado en todas sus partes, y la adhesión de los otros demandantes anteriormente individualizados. El director general subrogante del IESS solicitó la aclaración y ampliación de la sentencia de Sala, lo cual fue negado mediante auto del 20 de noviembre del 2012.
7. El 4 de enero del 2013, el director regional (e) de la Procuraduría General del Estado propuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Sala dictada el 26 de octubre del 2012 dentro de la acción de protección No. 09112-2012-0206.
8. De igual manera, el mismo día 4 de enero del 2013, el director general subrogante del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social propuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de Sala dictada el 26 de octubre del 2012 dentro de la acción de protección No. 09112-2012-0206.
9. Mediante auto del 15 de octubre del 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade y Alfredo Ruiz Guzmán, resolvió admitir a trámite las acciones extraordinarias de protección detalladas en los numerales 7 y 8 que anteceden.
10. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.

¹ Consta en las siguientes fojas del expediente constitucional: a f. 66: Gonzalo Xavier Fernández Mancero; a fs. 81 y 82: María Leonor Fernández Herrera, Carmen Annabella Rivas Manrique, Luis Alberto Martínez Castillo y Oswaldo Christian Rivas Manrique; y, a fs. 88 y 89: Joffre Alexander Aguilar Alvarado y Viviana Patricia Martillo Ochoa.

11. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 19 de marzo de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento de la misma mediante auto dictado el 8 de noviembre del 2019. En sesión ordinaria de 2 de junio de 2020, el Pleno del Organismo resolvió no aprobar la excusa que fuera presentada por la jueza ponente dentro de la presente causa, razón por la cual, una vez devuelto el proceso, se prosiguió inmediatamente con su curso.

II. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución; 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

III. Alegaciones de las demandas

A. De la Procuraduría General del Estado

13. Según la Procuraduría General del Estado, en el proceso de acción de protección se han vulnerado los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas, ser juzgado por juez competente y debida motivación. A la tutela judicial efectiva, porque la Sala no consideró que el Convenio de Cooperación Interinstitucional parte de la obligación de los estudiantes egresados de las facultades de medicina de prestar servicios gratuitos a la comunidad. Al debido proceso, porque se han resuelto aspectos de mera legalidad propios de un juicio de conocimiento lato, como es el contencioso administrativo. A la seguridad jurídica, porque la Sala no habría considerado que la relación existente entre los médicos accionantes y el IESS no era de una relación laboral ni tampoco poseían los primeros calidad de servidores, porque surgió de la suscripción de Convenios interinstitucionales marco, por lo que las controversias surgidas debieron ser propuestas a través de la vía judicial ordinaria.
14. La Procuraduría alegó, además, que la relación de servicio debió someterse a la Ley Orgánica de Servicio Público, que derogó a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su reglamento general, sin que ello signifique vulneración de ningún derecho constitucional por parte del IESS. Por ello, solicita se declaren vulnerados los derechos al debido proceso, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, y se dejen sin efecto jurídico los autos definitivos expedidos tanto por la Sala como por el juez de primera instancia.

B. De la Dirección Provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

15. El IESS alega que se han vulnerado los artículos 88, 86.1, 83, 228, 229 327 y 343 de la Constitución, por cuanto la acción de protección no cumplía con el requisito tercero del artículo 40 de la LOGJCC al tratarse de asuntos o cuestiones meramente legales, lo cual la Sala debió observar. Además, que la situación personal de cada uno de los accionantes era diferente, ya sea por su fecha de ingreso, la Universidad de la que

provenían y su condición de ingreso, y sin embargo se aceptó una acción y demanda conjunta. Por ello solicita que se declare la vulneración de los derechos constantes en los artículos que invoca, se ordene reparación integral a su favor y se deje insubsistente la obligación del IESS de cumplir con la sentencia atacada.

16. Señala que el contenido del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el IESS y varias universidades públicas y privadas, parte de la obligación de los estudiantes egresados de las Facultades de medicina a prestar servicios gratuitos a la comunidad, previo a la obtención del respectivo título universitario. Ello además consta del Reglamento Nacional de Concurso para los Cursos Universitarios de Postgrado y del Reglamento de Evaluación y Promoción de Residentes de Postgrado.
17. Respecto a la naturaleza jurídica de la relación entre los médicos accionantes y el IESS, establece que no existe vínculo jurídico bilateral directo entre ambos, lo cual conlleva a concluir que las controversias derivadas de los Convenios solo podían ser demandadas por las entidades que en él intervinieron, y, por otra parte, en la vía judicial ordinaria correspondiente. Señala que al no haber ingresado inicialmente los accionantes mediante contrato ni nombramiento, no poseían la calidad de servidores como lo establece claramente la cláusula 8.1. del Convenio, por tanto, el IESS no adquirió ninguna obligación patronal o laboral con el personal docente que asignan estas Universidades, motivo por el cual, no pueden desconocer ahora su calidad de Médicos Postgradistas.
18. Finalmente, explica sobre la relación contractual de los médicos accionantes lo siguiente:

*Si bien el término de los 3 años de duración inicial del Postgrado, los Médicos fueron prorrogados en dicha condición, y luego contratados para Servicios Ocasionales como una modalidad para ayudarlos, esto último fue siempre en virtud de disposiciones legales previstas en los Arts. 19 y 64 de la anterior Ley **Orgánica** de Servicio Civil y Carrera Administrativa (**LOSCCA**) y en los Arts. 20 incisos 1° y 3°, 21 y 22 de su Reglamento General de aplicación de esa misma Ley vigente a la fecha de suscripción de tales Contratos. Figura jurídica contractual que se mantiene en el Art. 58 en concordancia con la Séptima Disposición Transitoria de la actual LEY **ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO (LOSEP)** **vigente desde** su publicación en el Suplemento del Registro oficial #294 del 6 de octubre del 2010, que **deroga** expresamente a la **LOSCCA** y que rige desde antes que terminaren aquellos Contratos El 30 de Diciembre el 2010, por lo que la relación de servicio debió someterse a esta nueva Ley, sin que ello signifique vulneración de ningún derecho constitucional por parte del IESS. [SIC]*

C. Del informe de la judicatura que expidió la sentencia impugnada

19. Mediante auto dictado el 17 de enero del 2020, se dispuso oficiar a la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (hoy “Sala Especializada de lo Civil”) a fin de que remita informe sobre la sentencia dictada el 26 de octubre de 2012 y de la presunta vulneración de derechos que se demanda por esta acción. Pese haber sido notificada la referida judicatura el mismo día 17 de enero del 2020, mediante orden de trabajo No. EN-13424-2020-01-16167729 de Correos del Ecuador, hasta la presente fecha no ha presentado informe o contestación alguna.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

20. El objeto de la acción extraordinaria de protección es la tutela del debido proceso y los derechos constitucionales que han sido vulnerados por acción u omisión judicial mediante sentencia, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.²
21. Durante la resolución de una acción extraordinaria de protección, de acuerdo con el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, corresponde, en principio, que la Corte se pronuncie en torno a acciones u omisiones judiciales que vulneran derechos constitucionales. Esto, en razón de que la acción extraordinaria de protección no constituye una nueva instancia³; por tal razón, la absolución de los siguientes problemas jurídicos no comprende las pretensiones de fondo de la acción de protección planteada por los accionantes.

a. Sobre la alegada vulneración de los derechos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica

22. En su demanda, la Procuraduría General del Estado alega la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas, ser juzgado por un juez competente y motivación, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica. No obstante, únicamente ha presentado argumentos relativos a la falta de competencia de los jueces que conocieron la causa, alegando que la vía adecuada para resolver la controversia, que estima como asunto de mera legalidad, era la contenciosa administrativa y no la constitucional por acción de protección. Así, no se ha llegado a explicar de qué manera concreta se han configurado las presuntas vulneraciones a los derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas, a la motivación y a la tutela judicial efectiva en alguna de las dimensiones que constituyen este derecho.
23. En cuanto a la presunta vulneración a la seguridad jurídica, la Procuraduría ha realizado argumentaciones relativas a la naturaleza de la relación existente entre los médicos accionantes y el IESS, para concluir que las controversias surgidas entre las partes de dicha relación debieron ser propuestas a través de la vía judicial ordinaria correspondiente. De este modo, se observa que la alegación principal de la Procuraduría respecto a la seguridad jurídica, corresponde y se remite en realidad a la garantía del debido proceso de ser juzgado por juez competente de acuerdo a la vía correspondiente. En consecuencia, esta Corte se pronunciará exclusivamente acerca de la presunta vulneración a ser juzgado por un juez competente.
24. En lo que respecta a la acción presentada por el IESS, se observa la enunciación de varias disposiciones constitucionales que se estiman vulneradas, más no se hizo mención expresa a ningún derecho constitucional específico que haya sido posiblemente vulnerado. No obstante, en sus alegaciones el IESS llega a mencionar que la acción de protección que conocieron los jueces de instancia *“no cumplía con el requisito tercero del artículo 40 de la LOGJCC al tratarse de asuntos o cuestiones meramente legales, lo cual la Sala debió observar”*. Este argumento guarda estricta relación con la vulneración alegada por la Procuraduría de no haber sido juzgados por juez competente

² Artículo 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 719-12-EP/20

por no haber sido la acción de protección la vía indicada. Por lo tanto, siguiendo lo expuesto en el párrafo que antecede, esta Corte procede a pronunciarse sobre este derecho.

b. Sobre la alegada vulneración a la garantía del debido proceso de ser juzgado por un juez competente

25. La Procuraduría alega que se violó el derecho a ser juzgado por un juez competente, al haberse resuelto aspectos de mera legalidad propios de un juicio de conocimiento lato, como es el contencioso administrativo, lo cual habría impedido que la institución afectada (IESS) se defienda oportunamente con la presentación de pruebas y descargos que hubieran variado la decisión judicial. Manifiesta que las controversias surgidas, en razón de la naturaleza jurídica de la relación existente en que se hallaban los médicos accionantes y el IESS, debieron ser propuestas a través de la vía judicial ordinaria correspondiente. En la misma línea, el IESS expresó que la Sala debió observar que la demanda de acción de protección no cumplió con el requisito tercero del artículo 40 de la LOGJCC, por tratarse de asuntos o cuestiones meramente legales.
26. Corresponde entonces determinar si la Sala (y el juzgado en primera instancia) de la que emanó la decisión objeto de la presente acción, fue competente para conocer y resolver la acción presentada conforme lo determina la Constitución y la Ley.
27. Para ello, es necesario iniciar mencionando que, en el presente caso, los médicos accionantes presentaron una demanda de acción de protección en la que alegaron vulneraciones a sus derechos constitucionales al trabajo y a la estabilidad laboral como médicos postgradistas, por parte del IESS. Por lo que, al tratarse de una garantía jurisdiccional, el trámite que correspondía era precisamente el previsto en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
28. En consecuencia, teniendo en cuenta el tipo de demanda planteada, esta Corte no encuentra que haya existido incompetencia de los jueces de la acción de protección en razón de la materia, pues el artículo 86 numeral 2 de la Constitución y el artículo 7 de la LOGJCC otorgan competencia a cualquier juez de primera instancia, para conocer y resolver garantías jurisdiccionales. Así mismo, el artículo 86 numeral 3 dispone que las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la Corte Provincial, cuya competencia radicará por sorteo de conformidad con el artículo 24 de la LOGJCC.
29. Ahora bien, respecto a una presunta incompetencia en razón de que la acción de protección sería de carácter supletorio y residual, es menester dejar en claro que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución; por consiguiente, es una acción directa e independiente.⁴
30. Así, la cuestión consistente en dilucidar si el asunto puesto en conocimiento de los jueces constitucionales es efectivamente una vulneración de derechos o no, no está relacionada con la competencia en razón de la materia. Ello porque, cuando el legitimado activo alega la presunta vulneración de sus derechos, el juez competente

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1754-13-EP/19, caso No. 1754-13-EP, párr. 31.

para resolver si tal vulneración existió o no siempre será el juez constitucional. Esto no quiere decir necesariamente que dichas vulneraciones efectivamente existan en todos los casos puestos en su conocimiento, pues ese es precisamente el objeto del pronunciamiento en sentencia de acción de protección.

31. Al presentarse una acción de protección -en el marco de sus competencias y en respeto del trámite propios de cada procedimiento- corresponde a los jueces efectuar un análisis minucioso y pormenorizado de los hechos del caso y de las pruebas aportadas por las partes, para que con base a ello determinen si ha ocurrido o no una vulneración de derechos constitucionales.⁵
32. En el caso concreto, al considerar que sus derechos constitucionales habían sido violentados, los médicos postgradistas estaban facultados a presentar una acción de protección sin necesidad de impugnar previamente el acto ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Guayas como sostienen los accionantes. Y en respuesta a ello, correspondía a la Sala de la Corte Provincial del Guayas, analizar, como en efecto lo hizo, si existió vulneración de derechos constitucionales por parte de la entidad demandada.
33. Además, del considerando décimo de la sentencia impugnada, se aprecia que la Sala realizó, previo a su resolución, una valoración de las circunstancias del caso concreto para reafirmar lo adecuado de la acción de protección como vía para el caso que dio origen a esta acción. Con ello, la Sala esbozó razones suficientes a las partes procesales sobre la vía elegida por los médicos postgradistas para accionar, previniendo de que su actuar procedimental no sea arbitrario. Así, se aprecia lo siguiente:

DÉCIMO. - (...) En el caso que nos ocupa, los legitimados activos, acuden ante la vía Constitucional a exigir la tutela de los derechos fundamentales consagrados en la Cata Suprema, ya que la condición en la que fueron sometidos a laborar era extremadamente precaria, y expresan que esta es la vía más adecuada y eficaz, reproduciendo par [sic] el efecto varias sentencias Constitucionales de casos análogos y que han sido ventilados por la Vía Constitucional, demostrando así que esta vía es correcta, adecuada y eficaz, ya que ordenar que acudan a la vía ordinaria, estaría contrariando la obligación de aplicar la norma Constitucional de manera directa, siendo en realidad la vía Constitucional la correcta.- (...)”

34. Por lo tanto, esta Corte encuentra que los jueces de la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas fueron competentes para conocer la apelación de la acción de protección propuesta, conforme manda la Constitución y la LOGJCC, y que sustanciaron el caso conforme el trámite propio de la acción de protección, sin atentar, en consecuencia, el derecho al debido proceso ni el derecho a ser juzgado por un juez competente, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal k) de la Constitución.

V. 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:

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19, caso No. 989-11-EP, párr. 29.

1. **Desestimar** las acciones extraordinarias de protección planteadas por la Procuraduría General del Estado y por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, signadas con el número 1068-13-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.08.03
11:51:34 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria de miércoles 22 de julio de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.03
14:50:04 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1068-13-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.04
10:23:45 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL