



EDICIÓN CONSTITUCIONAL

Año II - Nº 89

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

100 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:

| | |
|--|-----------|
| 106-14-EP/20 En el Caso N° 106-14-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 0106-14-EP | 2 |
| 1051-15-EP/20 En el Caso N° 1051-15-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada .. | 11 |
| 1035-14-EP/20 En el Caso N° 1035-14-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección signada con el No. 1035-14-EP | 24 |
| 1026-15-EP/20 En el Caso N° 1026-15-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentada por las autoridades de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Loja por improcedente. | 41 |
| 1026-14-EP/20 En el Caso N° 1026-14-EP Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada por la Empresa Metropolitana de Aseo "EMASEO" .. | 48 |
| 576-15-EP/20 En el Caso N° 576-15-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 576-15-EP. | 68 |
| 112-11-IS/20 En el Caso N° 112-11-IS Desestímese la acción de incumplimiento signada con el número N° 112-11-IS..... | 71 |
| 65-12-IS/20 En el Caso N° 65-12-IS Rechácese por improcedente la acción de incumplimiento de sentencia No. 65-12-IS..... | 78 |
| 42-15-IS/20 En el Caso N° 42-15-IS Acéptese la acción de incumplimiento N° 42-15-IS. | 89 |
| 37-14-IS/20 En el Caso N° 37-14-IS Niéguese la acción de incumplimiento planteada por Luis Humberto Abarca Galeas por improcedente | 94 |

Sentencia No. 106-14-EP/20
Juez ponente: Alí Lozada Prado

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

CASO No. 106-14-EP

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

Sentencia

Tema: La presente sentencia analiza si se vulneraron los derechos a la defensa, tutela judicial y motivación en una sentencia de apelación de acción de protección por no observar presuntas violaciones de trámite y por su alegada incongruencia en relación con el recurso interpuesto.

I. ANTECEDENTES

A. Actuaciones procesales

1. El 22 de agosto de 2013, Elías Enrique Gilces Bravo presentó demanda de acción de protección en contra del Consejo de Educación Superior (en adelante CES), institución que emitió la resolución RPC-SO-27-N° 281-2013, de 17 de julio de 2013, cuyo artículo único establecía:

“Disponer al Presidente del CES que, a través de la Unidad de Administración de Talento Humano del Consejo, emita la correspondiente acción de personal con el objeto de notificar al Md. Elías Gilces Bravo, la culminación de su período de funciones como representante Estudiantil ante el Consejo de Educación Superior (CES)”.

2. El Juzgado Sexto del Trabajo de Pichincha, el 27 de septiembre de 2013, resolvió: (i) desechar la acción planteada por el señor Elías Enrique Gilces Bravo, por no haberse demostrado ninguna vulneración de derechos¹; y, (ii) dejar a salvo el derecho del demandante de intentar las acciones que fueran pertinentes en la justicia ordinaria.

3. De esta sentencia, Elías Enrique Gilces Bravo apeló, recurso que fue desechado el 3 de diciembre de 2013 por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que confirmó en todas sus partes la sentencia subida en grado.

4. De la sentencia mencionada en el párrafo precedente, el 7 de enero de 2014, el señor Elías Enrique Gilces Bravo (también “el accionante”) presentó demanda de acción extraordinaria de protección.

5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto dictado el 6 de febrero de 2014, admitió a trámite la demanda presentada, cuya sustanciación, en virtud del sorteo realizado el 6 de marzo de 2014, correspondió a la entonces jueza Tatiana Ordeñana Sierra.

¹ En su demanda de acción de protección, el señor Elías Enrique Gilces Bravo señaló que la resolución del CES había violentado los derechos constitucionales a la seguridad jurídica (art. 86, así lo identifica el accionante); debido proceso y defensa; estabilidad laboral; y, el principio democrático (art. 1).

6. Efectuado un nuevo sorteo el 9 de julio de 2019, la causa fue remitida al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien presentó su excusa para conocerla, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 175 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC). En sesión de Pleno de la Corte Constitucional, de 10 de enero de 2020, la excusa fue aprobada, razón por la cual, la causa fue nuevamente sorteada y le correspondió al juez Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 26 de febrero de 2020.

B. La pretensión y sus fundamentos

7. En su demanda, el accionante solicita a la Corte Constitucional:

7.1. Declare que la sentencia emitida por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha violó sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75), debido proceso (art. 76, numerales 1, y 7 literales a, d, c y l), defensa (art. 76, numeral 7 literales a, b, c, k, l) y seguridad jurídica (art. 82); y,

7.2. Ordene la reparación integral del daño causado.

8. Los cargos que sustentan los pedidos formulados por el accionante, son los siguientes:

8.1. En relación con el derecho a la defensa, alega que, culminada la audiencia de sustentación de la acción de protección, el juez abrió una etapa de prueba y, más adelante, no reinstaló la audiencia, por lo que no tuvo oportunidad de acceder a los elementos probatorios que se aportaron durante ese periodo. Y añade que, en el trámite de la apelación, se rechazó su solicitud de ser escuchado en audiencia de estrados, todo lo cual atentó contra las garantías del derecho a la defensa (art. 76.7.a.b.c.d).

8.2. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, afirmó que el tribunal de apelación resolvió el recurso de apelación sin responder a su alegación de que, en primera instancia, se le impidió presentar y contradecir pruebas.

8.3. Respecto de la motivación y la garantía de ser juzgado por un juez imparcial, aseveró que la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha adoptó criterios jurídicos expuestos por los demandados para fundamentar su decisión –parcializados, en su opinión– por lo que no se encuentra motivada.

8.4. Finalmente, en lo relacionado con la seguridad jurídica, indicó que la sentencia de segunda instancia no observó la Constitución y las normas legales, específicamente, las que se refieren a la no discriminación en razón de la edad, circunstancia que debía ser considerada porque el accionante es joven.

C. Informe de descargo

9. En cumplimiento del auto de 26 de febrero de 2020 (véase párr. 6 *supra*), que otorgó un término de 5 días para que la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha presente el correspondiente informe de descargo, el 5 de marzo de 2020 se adjuntó un escrito en

el que la mencionada Sala, en lo principal, señaló que la sentencia impugnada en la presente causa no vulneró ningún derecho constitucional, porque:

9.1. El considerando “Cuarto” sí se refirió a la actuación del juez que resolvió la acción de protección en primera instancia, quien en su decisión (i) desechó la acción planteada por Elías Enrique Gilces Bravo; y, (ii) dejó a salvo el derecho que le pudiera asistir al accionante para intentar otras acciones (ante el Tribunal Contencioso Administrativo).

9.2. El artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”) establece que la apelación de una acción de protección se resuelve por el mérito, sin que sea necesario convocar a una audiencia.

9.3. Cumple con las exigencias de una decisión motivada. El accionante no logró demostrar que esta fuera antijurídica, arbitraria o inconstitucional.

9.4. Demuestra que el accionante accedió al sistema de justicia de forma gratuita, de modo que sus pretensiones fueron atendidas en un proceso respetuoso del debido proceso.

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 LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. PLANTEAMIENTO Y RESOLUCIÓN 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 estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

12. En este contexto, con base en el artículo 62.1 de la LOGCC, la sentencia N° 1967-14-EP/20 estableció que una forma de analizar si un *cargo* configura una argumentación completa es constatar si este reúne, al menos, los siguientes tres elementos:

“18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el “derecho violado”, en palabras del art. 62.1 de la LOGCC).

18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión judicial de la autoridad judicial” (en términos del art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción.

18.3. Una **justificación jurídica** que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma “directa e inmediata” (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC)”.

13. Atendiendo a este esquema argumentativo, en relación con el cargo del accionante sintetizado en el párrafo 8.4 *supra*, se verifica que:

13.1. No se proporciona una justificación jurídica que explique explícita o implícitamente, el incumplimiento de qué normas legales provocaron una violación directa e inmediata al derecho a la seguridad jurídica, limitándose exclusivamente a una narración en la que asegura fue discriminado por ser joven, sin identificar qué acciones u omisiones originaron un trato desigual o injusto.

13.2. Por lo tanto, este cargo no cumple con los requisitos mínimos para satisfacer la comprobación de un argumento claro, por lo que debe descartarse su análisis.

14. En cuanto a los demás cargos, esta Corte se planteará tres problemas jurídicos a resolver, uno por cada cargo de los previstos en los párrafos 8.1 (derecho a la defensa); 8.2 (tutela judicial efectiva); y, 8.3 (garantía de la motivación) *supra*.

15. Primer problema jurídico: **¿Se vulneró el derecho a la defensa del accionante como consecuencia (i) de que se le habría impedido acceder a ciertos medios de prueba y (ii) de que se le habría negado indebidamente la realización de una audiencia en el trámite de la apelación?**

15.1. El artículo 76, número 7, literal a) de la Constitución del Ecuador, señala:

“7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”.

15.2. Por lo que respecta a (i) la supuesta falta de acceso a ciertos medios de prueba, la Corte observa que, según el acta de audiencia de la acción de protección N° 0017-2013² (realizada en la primera instancia), el accionante, señor Elías Enrique Gilces Bravo, a través de su abogado particular, expuso sus pretensiones, presentó prueba para sustentar sus alegaciones y replicó las excepciones planteadas por los demandados, acciones todas que se produjeron en una diligencia que respetó los principios de oralidad e intermediación. Al concluir dicha audiencia, el juez ordenó:

“Que se agregue al expediente en veintisiete fojas las copias certificadas en anexos que ha presentado la parte accionada, se abre un término de prueba de cuatro días, a fin que las partes legitimen su intervención [...]”.

15.3. Examinado el expediente, se aprecia que, con posterioridad a la señalada audiencia, ningún elemento probatorio fue aportado por las partes, únicamente se presentaron dos escritos, de 2 y 6 de septiembre de 2013³, en los que el CES y la Procuraduría General del Estado legitimaron las intervenciones de sus representantes.

² A hojas 188 – 201 del expediente del Juzgado Sexto del Trabajo de Pichincha, II cuerpo.

³ A hojas 247 y 254 del expediente del Juzgado Sexto del Trabajo de Pichincha, III cuerpo.

15.4. Lo anterior torna evidente que quizás el “*término de prueba*” al que hizo referencia el juez del Juzgado Sexto del Trabajo de Pichincha, fue producto de un *lapsus calami*, y que, en realidad se trataba de un *término de legitimación de las intervenciones* de las instituciones públicas concernidas en el caso.

15.5. Por lo demás, el accionante no fue impedido de ejercer su derecho a la defensa, puesto que durante el “*término de prueba*” ninguna prueba fue introducida al proceso.

15.6. Finalmente, en lo que concierne al (ii) pedido formulado por el accionante de que se realice una audiencia de estrados en el trámite de la apelación, este sí fue atendido por el tribunal mediante auto que negó la diligencia, con fundamento en el segundo inciso del artículo 24 de la LOGJCC: “*La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia...*” (énfasis añadido). Por lo que, a este respecto, tampoco se constata la vulneración del derecho a la defensa del accionante.

16. Segundo problema jurídico: ¿La sentencia dictada el 3 de diciembre de 2013 vulneró el derecho a la tutela judicial al no pronunciarse sobre su alegación de que, en primera instancia, se le impidió presentar y contradecir pruebas?

16.1. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, el artículo 75 de la Constitución establece que “[t]oda 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”. Como se aprecia, este derecho no implica la aceptación de todas las pretensiones presentadas por los sujetos procesales, sino su satisfacción a través de una respuesta oportuna; misma que se traduce en una decisión argumentada, que absuelva los requerimientos razonables de las partes, esto es, de aquellos que estén relacionadas con el objeto del litigio.

16.2. Respecto del derecho a la tutela judicial efectiva, esta Corte lo ha caracterizado de la siguiente manera:

“[... el referido derecho] se compone de tres supuestos, a saber: 1. el acceso a la administración de justicia; 2. la observancia de la debida diligencia; y, 3. la ejecución de la decisión. Como parte de la tutela judicial efectiva, se reconoce a las partes el derecho a obtener una solución al conflicto, esto es una sentencia que resuelva sobre el fondo de la controversia de manera motivada⁴” [énfasis añadido].

16.3. En este orden de ideas, al ser la motivación un componente de la tutela judicial efectiva; y, ya que la alegación del accionante se concentra en establecer que el tribunal de apelación de la acción de protección omitió deliberadamente pronunciarse sobre los principales argumentos que sustentaron su recurso, esta Corte considera que resulta más esclarecedor resolver este particular, precisamente, como una vulneración a esta garantía del debido proceso.

⁴ Véase la sentencia No. 1943-12-EP/19 de 23 de diciembre de 2019, párr. 45.

16.4. El artículo 4.9 de la LOGJCC incluye, entre los criterios para evaluar la suficiencia de una motivación, el de la congruencia⁵ entre aquella y la argumentación de las partes:

*“La jueza o juez [...] tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones **relevantes** expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso” [énfasis añadido].*

16.5. Esta Corte considera que la relevancia de un argumento de parte depende de cuán significativo es para la resolución de un problema jurídico necesario para la decisión de la causa.

16.6. En el presente caso, el argumento esgrimido por el accionante ante el tribunal de apelación –de que, en primera instancia, se le habría impedido presentar y contradecir pruebas con posterioridad a la supuesta apertura de un *término de prueba*– tenía que ver con el problema jurídico de si era válida la tramitación de la primera instancia de la acción de protección. Dicho problema jurídico fue implícitamente planteado por el tribunal y respondido de manera expresa y afirmativa en la sentencia de apelación.

16.7. Revisado el escrito de interposición del recurso de apelación del accionante, se identifica la siguiente alegación:

“En la audiencia pública de la causa, celebrada en la instancia previa de este juicio, esto es, en el JUZGADO SEXTO DEL TRABAJO DE PICHINCHA, el viernes 30 de agosto de 2013, no se señaló una nueva fecha para reinstalar la audiencia que se llevó a cabo. Lo cual constituye un aspecto procesal indispensable ya que se autorizó, en la misma audiencia, la presentación de pruebas en el término de 4 días a partir de la notificación verbal que allí se dio.

[La audiencia] se debió retomar con el propósito de garantizar también el derecho constitucional a la defensa de ambas partes, el cual incluye no solamente la garantía de presentar las pruebas de las cuales las partes se creyeren asistidas, sino además de presentar los argumentos, ser escuchadas y contraexaminar los medios probatorios de la contraparte, de manera oportuna y eficaz, de conformidad con el Art. 76 numeral 7 de la Constitución⁶”.

⁵ Esta Corte se ha referido al criterio de la congruencia en los siguientes términos: “[...] es menester anotar que, respecto al tercer cargo referente a la falta de evaluación de las causales de nulidad invocadas se desprende que el Tribunal Superior en su fallo, primero evaluó las argumentaciones vertidas por los recurrentes; luego, con fundamento en lo establecido en el CT, examinó si la decisión subida en grado contenía las nulidades invocadas y arribó a la conclusión de que se no se incurrió en éstas puesto que se cumplió con las solemnidades contenidas en la citada Ley y concretamente respecto de la confesión judicial señalaron que la prueba practicada no incurre en ilegalidades. De este modo, se verifica que la argumentación empleada por el Tribunal fue **congruente** pues se pronunció sobre las **alegaciones del recurrente** respecto de las supuestas causales de nulidad del proceso expuestas por el GAD” [Sentencia N° 12-13-EP/20, del 08 de enero de 2020, párr. 44; énfasis añadido].

⁶ A hoja 4 del expediente de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, IVcuerpo.

16.8. Del análisis del extracto del escrito citado *ut supra*, se desprende que el tribunal de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en su sentencia de 3 de diciembre de 2013, ciertamente, no respondió el argumento del accionante de que se le impidió presentar y contradecir pruebas durante el *término de prueba* que aparentemente fue abierto en la audiencia de sustentación de la acción de protección.

16.9. Sin embargo, teniendo en cuenta las consideraciones efectuadas en torno al primer problema jurídico (párr. 15 *supra*), la respuesta que correspondía dar al señalado argumento del accionante era obvia, pues bastaba con advertir el evidente *lapsus calami* arriba identificado. Por ello, el argumento del accionante no era significativo para la contestación al problema jurídico de si la tramitación de la primera instancia era válida. Y, por tanto, aquél no era un argumento *relevante*.

16.10. A este respecto, vale citar al Tribunal Supremo Español:

“[...] existe un principio de la “economía motivadora”: no se explica lo obvio. Tan perturbador puede ser en ocasiones la penuria o pobreza motivadora como una acumulación agotadora de argumentos que se van amontonando y pueden llegar a aturdir por su obviedad, dificultando el hallazgo de los puntos clave, los puntos realmente controvertidos”⁷.

16.11. Consiguientemente, la sentencia de segunda instancia de 3 de diciembre de 2013 no carece de *incongruencia* ni vulnera, por tanto, la garantía de la motivación.

17. El tercer problema jurídico que esta Corte se plantea, es: ¿La sentencia dictada el 3 de diciembre de 2013 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al adoptar criterios parcializados?

17.1. En lo que atañe a la garantía de motivación, el artículo 76 numeral 7, literal l) de la Constitución de la República prescribe 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...”.

17.2. La inconformidad del accionante con la motivación contenida en la sentencia impugnada no se relaciona con ninguno de los elementos enunciados en el artículo citado en el párrafo precedente, sino con la adopción, por parte del tribunal de apelación, de algunas de las alegaciones propuestas por los demandados en la acción de protección origen del presente caso.

17.3. Al respecto, en la sentencia 1880-14-EP, párr. 20, esta Magistratura indicó:

*“el proceso judicial descansa sobre una **relación binaria** de afirmación y negación, compuesta precisamente por la interacción entre la pretensión del accionante y la oposición del accionado, es decir, su defensa”.*

⁷ STS 290/2014, de 21 de marzo de 2014, Fundamento Jurídico Décimo Tercero.

17.4. De modo que no hay nada de reprochable en que los juzgadores decidan basados en argumentos esgrimidos por alguna de las partes, aunque estas lo hagan, naturalmente, para favorecer sus propios intereses. Las decisiones judiciales, por lo general, son binarias: consisten en elegir entre dos únicas alternativas, correspondientes a cada una de las dos partes en conflicto; de manera que toda decisión implica dar la razón a alguien, es decir, reconocer que las razones de alguien son las correctas, ya en lo fáctico, ya en lo normativo. De hecho, la argumentación de las partes en litigio aspira legítimamente a persuadir al juez de que sus razones son las correctas. Así, al tomar una decisión, el juzgador bien puede asumir argumentos esgrimidos por una de las partes. Esto no implica que él deje de ser imparcial e independiente, solamente quiere decir que el juzgador ha llegado al convencimiento de que las alegaciones de una de las partes son las correctas de acuerdo con los hechos o el Derecho.

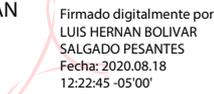
17.5. Consecuentemente, la alegada vulneración de la garantía de la motivación no tiene asidero.

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 las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 0106-14-EP.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES



Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.08.18
12:22:45 -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 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, en sesión ordinaria de miércoles 05 de agosto de 2020; el Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en este caso y aprobada por el pleno de la Corte en esta misma fecha.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado digitalmente por AIDA
SOLEDAD GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.18 15:19:41 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0106-14-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
18:29:40 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 1051-15-EP/20
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito D.M, 15 de julio de 2020

CASO No. 1051-15-EP

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

Sentencia

Tema: La presente sentencia analiza si existe una vulneración al derecho a la motivación, al cumplimiento de las normas y derechos de las partes, a la igualdad y a la tutela judicial efectiva en una sentencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. La Corte declara que sí existió vulneración de los derechos invocados por la compañía accionante.

I. Antecedentes procesales

1. Mario Alberto Prado Mora, ofreciendo poder o ratificación del representante legal de la compañía AGENCIAS Y REPRESENTACIONES CORDOVEZ S.A., presentó una acción de impugnación en contra del Director Regional Norte del Servicio de Rentas Internas, impugnando el Acta de Determinación Tributaria No. 1720100100307 de 17 de diciembre de 2010, levantada por concepto de Impuesto a los Consumos Especiales del ejercicio fiscal 2007. La cuantía se fijó en \$ 1.702.252,05.
2. Mediante sentencia de 26 de diciembre de 2012, la Cuarta Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 1 con sede en Quito, provincia de Pichincha, resolvió aceptar la demanda y dejar sin efecto el Acta de Determinación Tributaria No. 1720100100307. De esta decisión, el Dr. Washington del Salto Benítez, en calidad de procurador fiscal de la autoridad demandada, solicitó aclaración, misma que fue negada mediante auto de 17 de enero de 2013.
3. No conforme con la sentencia de 26 de diciembre de 2012, el Econ. Xavier Maldonado, en calidad de Director Regional Norte del Servicio de Rentas Internas (S) y el Dr. Washington del Salto Benítez, en la calidad invocada arriba, interpusieron recurso de casación. Mediante sentencia de 28 de mayo de 2015, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió casar la sentencia de 26 de diciembre de 2012 y ordenó: *“que, la Administración Tributaria efectúe la reliquidación correspondiente, tomando como base para el precio de venta al público la información correspondiente a terceros que guarden relación con la actividad económica y hecho generador de la empresa AGENCIAS Y REPRESENTACIONES CORDOVEZ S.A.”.*
4. De la sentencia de 28 de mayo de 2015, Ramiro Javier Felipe Cordovez Escobar, en calidad de representante legal de la compañía AGENCIAS Y REPRESENTACIONES

CORDOVEZ S.A., solicitó aclaración y ampliación, petición que fue rechazada mediante auto de 22 de junio de 2015.

5. El 14 de julio de 2015, Ramiro Javier Felipe Cordovez Escobar, en calidad de representante legal de la compañía AGENCIAS Y REPRESENTACIONES CORDOVEZ S.A., presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de mayo de 2015 y el auto que niega su aclaración y ampliación de 22 de junio de 2015, ambos emitidos por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
6. El 17 de septiembre de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, por voto de mayoría, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
7. En virtud del sorteo de causas realizado el 11 de noviembre de 2015 por el Pleno de la Corte Constitucional, el conocimiento de la causa correspondió a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, quien avocó conocimiento en auto de 07 de enero de 2016 y solicitó un informe motivado a los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
8. El 23 de febrero de 2016, se celebró la audiencia pública dentro de la presente causa, diligencia a la que concurrieron: **(i)** Ramiro Javier Felipe Cordovez Escobar, en calidad de representante legal de la compañía AGENCIAS Y REPRESENTACIONES CORDOVEZ S.A., con su abogado Mario Prado, **(ii)** las abogadas Paulina Silva y María Arias, en representación del Servicio de Rentas Internas y **(iii)** la abogada Jenny Veintimilla, en representación de la Procuraduría General del Estado.
9. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 09 de julio de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; quien avocó conocimiento de la causa y corrió traslado a las partes en auto de 10 de junio de 2020.

II. Competencia

10. 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 el artículo 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “**LOGJCC**”).

III. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

11. La compañía accionante hace referencia a la línea jurisprudencial de la Corte Nacional de Justicia en casos análogos y señala que a pesar de que no existe un precedente jurisprudencial obligatorio *“no significa que no haya existido una línea jurisprudencial relativamente uniforme de la Sala Contencioso Tributaria de la Corte Nacional de Justicia respecto del mismo patrón fáctico objeto de la controversia [...] a mi representada se le ha dado un trato diferenciado sin que medien razones que lo justifiquen”*. A continuación, menciona distintos fallos de la Corte Nacional de Justicia y procede a señalar: *“la línea jurisprudencial de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en los casos de la empresa PROALCO han sido uniformes y coherentes, tanto al establecer la improcedencia de utilizar información de terceros no relacionados con la misma actividad gravada y hecho generado, como al determinar la consecuencia lógica de esta decisión, que obviamente es RECHAZAR los Recursos interpuestos por la Administración Tributario y NO CASAR las sentencias proferidas por los jueces de instancia. Los cambios jurisprudenciales de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, sin embargo empiezan a producirse, cuando tienen que resolver los casos de CORDOVEZ [...] ha existido una IDENTIDAD DE PATRÓN FÁCTICO sobre el cual la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ha actuado de manera inconsistente y contradictoria”*.
12. En la demanda también se hace referencia a varias sentencias de la Corte Constitucional y la accionante alega: *“la misma Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia como la Corte Constitucional, han establecido de manera indubitable que para el cálculo de la base imponible del ICE, no puede obligarse a los contribuyentes a considerar ni actividades de comercialización en las que ellos no han participado, ni precio de venta al público que no han cobrado; y que en consecuencia, no se puede pretender que pague tarifas del ICE respecto de montos que no han recaudado; [...] la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia tenía la obligación de aplicar en el presente caso, los mismos criterios y la misma decisión que ha aplicado reiteradamente en casos análogos [...] además de encontrarse vinculada por su propia línea jurisprudencial, la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia tenía también la obligación de aplicar al presente caso los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional existentes sobre este mismo patrón fáctico”*.
13. La accionante alega vulneración a su derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes dado que las decisiones judiciales impugnadas: *“incumpli[eron] su obligación de aplicar a este caso concreto sus propios precedentes jurisprudenciales, que tienen igual jerarquía que la ley, así como los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional [...] Por otra parte, los jueces y conjuces nacionales que expedieron las decisiones judiciales impugnadas, han incumplido*

su obligación de aplicar en todo su alcance la norma contenida en el artículo 16 de la Ley de Casación”, pues la Sala resolvió casar la sentencia de instancia sin haber dictado una sentencia de mérito sustitutiva. En relación a este derecho la accionante también se pronuncia sobre contradicciones en la decisión adoptada por la Sala.

14. Argumenta en relación a la motivación que *“en esta construcción de la premisa normativa fracasan las decisiones judiciales impugnadas por una insuficiencia manifiesta al no considerar su propia jurisprudencia, ni la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el patrón fáctico objeto de la controversia y con ello, además de incumplir con la exigencia constitucional de “enunciar las normas y principios jurídicos” en que se debió fundar, tampoco satisface el estándar de la lógica [...] las decisiones judiciales impugnadas fracasan también en la explicación que debieron hacer sobre la pertinencia de la aplicación de los enunciados normativos a los hechos concretos del caso y su valoración [...] de manera INEXPLICABLE e INMOTIVADA, termina resolviendo en sentido contrario a lo resuelto en casos análogos y dispone CASAR al sentencia del Juez A quo [...] pero lo más grave es que no proporciona razones suficientes para este cambio”*.
15. En relación al derecho a la tutela judicial efectiva manifiesta: *“pese a darle la razón en cuanto al objeto central de la controversia, que es la indebida utilización de información de terceros para la determinación de la base imponible del ICE, concluye sin embargo, sometiéndola a un nuevo proceso determinativo en sede administrativa sin dar justificación alguna para esto, así como sin pronunciarse expresamente sobre aspectos relevantes como la caducidad de la facultad determinadora, con lo cual, claramente se le está imponiendo la carga de soportar las consecuencias de una decisión judicial infundada, pese a haberle dado la razón en el fallo”,* pues parte de este derecho implica recibir decisiones motivadas, oportunas y justas.
16. Sobre el derecho a la seguridad jurídica señala que *“los jueces que han proferido las decisiones judiciales impugnadas deciden los casos sin sujeción a su propia línea jurisprudencial, ni a la fijada por la Corte Constitucional, lo que convierte a su actuación en meros actos de voluntad, o sea en actos arbitrarios, atentando contra la necesaria predictibilidad de los fallos”*.
17. Respecto del derecho a la igualdad alega que fue vulnerado dado que las decisiones impugnadas *“fueron adoptadas con flagrante apartamiento de las líneas jurisprudenciales tanto de la propia Corte Nacional como de la Corte Constitucional y por ello, merecen ser ANULADAS”*.
18. Sobre el derecho a la propiedad y no confiscación sostiene que *“al inobservar las decisiones judiciales impugnadas las previsiones legales para determinar el monto de la base imponible del ICE [...] evidentemente que la facultad determinadora de la Administración Tributaria resulta violatoria del derecho de Propiedad y de la prohibición de Confiscación, pues lo que se busca es una exacción ilegítima en contra de mi*

representada, al obligarse a pagar valores superiores a los que lícitamente corresponden por concepto del Impuesto a los Consumos Especiales”.

19. La accionante solicita: **(i)** que se declare la vulneración de los derechos constitucionales invocados y **(ii)** que se disponga la reparación integral de los mismos, incluyendo dejar sin efecto las decisiones judiciales impugnadas y como reparación material *“se declarará mi derecho a percibir la respectiva indemnización económica por el error judicial del que he sido víctima y se dispondrá la correspondiente investigación disciplinaria a los jueces responsables de la vulneración de mis derechos, así como se activará el ejercicio de las respectivas acciones para hacer efectivo en su contra el derecho de repetición”.*

3.2. Argumentos de la parte accionada

20. Mediante Oficio No. 49-SCT-CNJ de 8 de enero de 2016, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia Dr. Luis Terán Suárez y Dras. Maritza Tatiana Pérez Valencia y Ana María Crespo Santos remitieron a esta Corte su informe motivado. En él manifestaron: *“la sentencia y auto de aclaración y ampliación dictados dentro del referido recurso de casación se lo realizó respetando el debido proceso, la seguridad jurídica, el derecho a la defensa, y el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de las partes, encontrándose la misma debidamente motivada conforme a los argumentos fácticos y jurídicos que constan en la misma”.* En este sentido, solicitan que *“se considere como suficiente informe”* y se rechace la acción extraordinaria de protección presentada.

3.3. Argumentos de la contraparte en el proceso de origen

21. El 14 de enero de 2016, el Dr. Washington del Salto Benítez, en calidad de procurador fiscal del Director Zonal 9, presentó un escrito en el que detalla los antecedentes del proceso que dio origen a la presente acción extraordinaria de protección. Posteriormente, hace referencia a la demanda de acción extraordinaria de protección presentada y a lo resuelto en la sentencia de 28 de mayo de 2015. Finalmente, manifiesta que:

“en su extenso escrito, sobre todo en su análisis de los diferentes precedentes jurisprudenciales sobre la materia, el accionante no demuestre (sic) que se haya contradicho o que se haya apartado de un punto de derecho tratado en recursos anteriores o posteriores, pues más bien se señala diferentes situaciones que podrían existir al aplicar la facultad determinadora, tanto en una misma empresa cuanto en empresas diferentes [...] el fallo de casación dictado por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, que es objeto de la presente acción extraordinaria de protección, al haber sido dictado con sujeción a las normas constitucionales y legales, en especial, en consideración a que se ha respetado el debido proceso y el derecho a la defensa de las partes, se ha motivado adecuadamente cada decisión y se ha respetado los lineamientos jurisprudenciales, no cabe hablar de que se ha vulnerado derecho constitucional alguno”.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

22. Conforme quedó señalado, la accionante alegó como derechos vulnerados: **(i)** el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, **(ii)** el debido proceso en la garantía de motivación, **(iii)** la igualdad formal y material, **(iv)** la tutela judicial efectiva, **(v)** la seguridad jurídica y **(vi)** la propiedad y no confiscación.
23. De la lectura de la demanda se observa que pese a que la accionante impugna la sentencia de 28 de mayo de 2015 y el auto de 22 de junio del mismo año, su argumentación se centra en la primera; por lo que, se descarta del análisis al auto que negó su aclaración y ampliación.
24. Sobre el derecho a la seguridad jurídica la accionante manifestó que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia se habría alejado de su propia línea jurisprudencial y de la línea de la Corte Constitucional, atentando contra la predictibilidad de los fallos. Dicha alegación será tratada como parte del derecho a la igualdad.
25. Sobre el derecho a la propiedad y no confiscación, la compañía accionante señala que se le exige el pago de valores superiores a los que lícitamente le correspondía realizar por concepto de impuesto a los consumos especiales en el ejercicio fiscal del año 2007. Esta Corte encuentra que resolver esta afirmación implicaría realizar un examen de legalidad y de mérito del proceso original, lo cual escapa la competencia de este Organismo.
26. Por lo expuesto, este Organismo resolverá sus argumentos a través de estos derechos:

Sobre el derecho a la igualdad

27. El numeral 4 del artículo 66 de la CRE prescribe que:

“Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

28. Este Organismo ha determinado que en relación a similares situaciones fácticas si bien los jueces deben estar vinculados a sus precedentes conforme el principio *stare decisis*, a fin de que la interpretación empleada en las normas y su correspondiente aplicación sea constante y uniforme; 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 operadores de justicia¹.

29. La compañía accionante señala que en los recursos de casación No. 149-2012 y 503-2012 la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (en adelante, “Sala”) reconoció que la administración tributaria está facultada para utilizar información de terceros para efectos de ejercer su facultad determinadora siempre que tenga relación con la actividad gravada y el hecho generador del sujeto pasivo y que: “*la consecuencia lógica de esta decisión, que obviamente es RECHAZAR los Recursos interpuestos por la Administración Tributaria y NO CASAR las sentencias proferidas*”. Al no aplicar, en la sentencia recurrida, la línea jurisprudencial de otras sentencias de la Sala se habría vulnerado su derecho a la igualdad.
30. El argumento de la accionante invoca la aplicación de un supuesto precedente horizontal que puede ser hetero-vinculante o auto-vinculante. En virtud de lo determinado en la sentencia 1035-12-EP/20, en el caso de la Corte Nacional de Justicia el carácter hetero-vinculante de sus precedentes horizontales “*depende de que se satisfagan las condiciones establecidas en el artículo 185 de la Constitución y las disposiciones legales relacionadas*”. En el caso materia de análisis, la propia compañía accionante ha reconocido que no existe un precedente jurisprudencial obligatorio de la Corte Nacional de Justicia aplicable, como se desprende del párrafo 11 *supra*.
31. El precedente horizontal auto-vinculante implica, en cambio, que el fundamento en cuya virtud se tomó una decisión por los jueces que componen un cierto tribunal “*obliga a esos mismos jueces cuando, en el futuro, tuvieren que resolver un caso análogo; de manera que dichos jueces pueden apartarse de su propio precedente solo si lo justifican suficientemente*”². En el presente caso, pese a que uno de los jueces que conformó la Sala también fue parte del tribunal que emitió la resolución del recurso No. 149-2012 y otro de ellos integró la Sala que resolvió el recurso No. 503-2012, el precedente auto-vinculante obliga al juez y no a la conformación de la Sala como tal (a menos que esté integrada por los mismos jueces en todos los fallos invocados)³; por lo que, esta no estaba atada a una u otra línea jurisprudencial.
32. De modo que no se verifica una vulneración al derecho a la igualdad, al no existir un precedente jurisprudencial obligatorio vinculante para la Sala. No obstante, la utilización de

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 429-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020.

³ La Sala que dictó la sentencia impugnada estaba conformada por el Dr. José Luis Terán y las Dras. Tatiana Pérez y Ana María Crespo. La Sala que resolvió el recurso de casación No. 149-2012 estaba conformada por la Dra. Tatiana Pérez y los Dres. José Suing y Gustavo Durango. La Sala que resolvió el recurso de casación No. 503-2012 estaba conformada por los Dres. Manuel Sánchez, José Luis Terán y Juan Montero.

la resolución del recurso N° 149-2012 como base para su análisis y el arribo a una decisión contraria al mismo se analizará a través de los otros derechos alegados en la presente causa.

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación

33. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE establece que:

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

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

34. En esta línea, corresponde verificar si la sentencia impugnada enuncia las normas en las que se funda y si se explica su pertinencia frente a los hechos planteados.

35. La Sala, en el fallo impugnado, planteó dos problemas jurídicos a resolver. El primero correspondiente a determinar si la sentencia dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 1 con sede en Quito (en adelante, **“Tribunal Distrital”**) interpretó erróneamente los incisos primero y segundo del artículo 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno (en adelante, **“LRTI”**) y el segundo correspondiente a determinar si en la misma sentencia se habría producido una errónea interpretación del tercer inciso del artículo 76, 78 y 86 de la LRTI y de los artículos 15, 87, 90 y 91 del Código Tributario (en adelante, **“CT”**).

36. Para resolver sobre el artículo 76 de la LRTI, la Sala inicia citando un fragmento del considerando noveno de la sentencia del Tribunal Distrital en el que se toma en cuenta, en parte, lo siguiente: *“el primer inciso del Art. 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno vigente en el año 2007 establecía una forma específica para determinar la base imponible del ICE para productos de fabricación nacional [...] mientras que el segundo inciso era de aplicación específica para productos importados [...] el Art. 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno, regula de manera expresa la forma como ha de establecerse la base imponible para efectos de la aplicación del ICE en los bienes importados”*. A continuación, la Sala cita el artículo 76 de la LRTI.

37. Posteriormente, explica que el primer inciso de dicha norma se refiere a productos nacionales, el segundo a productos importados y el tercero a ambos tipos de productos. A partir de esto concluye que: *“desde el tercer inciso del art. 76 el legislador ha establecido una serie de disposiciones que a todas luces son comunes a los dos tipos de productos, sin efectuarse discriminación alguna, sino solamente la de los dos primeros incisos del art. 76. Se configura entonces, el vicio de errónea interpretación del juzgador en la sentencia”*.

38. En virtud de lo expuesto, se observa que la Sala no consideró lo manifestado por el Tribunal Distrital respecto del inciso tercero del artículo 76 de la LRTI, esto es: *“En lo que refiere a la aplicación del tercer inciso del Art. 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno, la Sala, en función de lo previsto en el Art. 13 del Código Tributario, a fin de que las normas jurídicas tengan plena aplicación dentro del ordenamiento jurídico, debe considerarse el Art. 15 del mismo Código que define a la obligación tributaria como el vínculo jurídico personal, existente entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de aquellos, [...] no se puede atribuir responsabilidad tributaria en función de las actuaciones de terceros contribuyentes”*. Dado que el Tribunal Distrital no mencionó que el tercer inciso sea aplicable solo para bienes nacionales o solo para importados no queda claro, de la argumentación de la Sala, cómo esta llegó a la conclusión de que existía errónea interpretación de la norma en cuanto a que la disposición es común a ambos tipos de productos.
39. Respecto de la errónea interpretación de los artículos 78 y 86 de la LRTI y 15, 87, 90 y 91 del CT la Sala copia de manera textual el siguiente razonamiento del Tribunal Distrital: *“De acuerdo con el Art. 91 del Código Tributario, **la información de terceros debe ser utilizada en los procesos fiscalizatorios, cuando la misma guarda relación con la actividad gravada, o con el hecho generador del impuesto; en el caso del ICE por importaciones, tal como se ha señalado en los considerandos precedentes, al haberse utilizado precios de venta al público de dos empresas ajenas a la relación jurídico tributaria del ICE por importaciones para conformar la base imponible a cargo de la empresa actora, el proceso fiscalizador no se ha adecuado a las exigencias de la determinación directa, por lo tanto no procede esta apreciación de la Administración”*** (énfasis añadido). A continuación, señala que la administración tributaria se encuentra facultada para utilizar información de terceros siempre y cuando tengan relación con la actividad gravada y con el hecho generador del impuesto, haciendo referencia al recurso de casación No. 149-2012. Es decir, reafirma lo expresado por el Tribunal Distrital en su sentencia.
40. Posteriormente, la Sala analiza el acta de determinación y establece que la administración tributaria solicitó información a terceros sobre los precios a los que comercializan los productos importados por la ahora accionante y alega: *“situación que no corresponde en virtud del criterio mantenido por esta Sala Especializada, en el fallo referido anteriormente, ya que los precios que deben ser analizados por la Administración Tributaria deben corresponder a aquellos contribuyentes que tengan similares condiciones a la de la empresa auditada”*. Finalmente, concluye que el Tribunal Distrital efectuó una errónea interpretación de la norma tributaria ya que considera que este *“ha entendido incorrectamente que la Administración Tributaria **no podría requerir información a terceros para determinar la base imponible del ICE”*** (énfasis añadido) y como consecuencia de ello resuelve que se configuró el vicio de errónea interpretación.
41. De lo anterior se desprende una contradicción en el razonamiento de la Sala, pues a pesar de que avaló el criterio del Tribunal Distrital, luego determina que habría existido una errónea

interpretación de éste, aduciendo que no habría entendido que es posible requerir información a terceros para determinar la base imponible del ICE. Es decir, no existe una concatenación lógica entre las premisas de las que parte la Sala y la conclusión a la que arriba.

42. Pese a que cita normas y un fallo anterior de la Corte Nacional de Justicia, no existe una explicación de su aplicación al caso concreto, pues no se evidencia su pertinencia ni por qué existió una presunta errónea interpretación en la sentencia del Tribunal Distrital.
43. Además, la Sala debía revisar la errónea interpretación de los artículos 78 y 86 de la LRTI y 15, 87, 90 y 91 del CT, según el planteamiento de sus problemas jurídicos. Sobre dichas normas explicó: *“se refieren al concepto de hecho generador, base imponible, la determinación tributaria, así como la determinación directa efectuada por el sujeto activo y la liquidación y pago del ICE”* y añadió que el problema fundamental estaría en el momento en que se configura el hecho generador. Sin embargo, nunca realizó un análisis individualizado de la supuesta errónea interpretación producida por el Tribunal Distrital respecto de cada norma alegada ni explicó cómo la errónea interpretación de una de ellas provocaba la errónea interpretación del resto.
44. En consecuencia, la decisión impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y los derechos de las partes y la tutela judicial efectiva

45. El artículo 76 numeral 1 de la CRE establece que:

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

46. Sobre este derecho la Corte ha señalado que parte importante del debido proceso depende de que las autoridades públicas garanticen el cumplimiento de las normas, pues sólo el estricto apego a la normativa correspondiente evita que los poderes públicos actúen arbitrariamente. No obstante, pese a la existencia de esta garantía, la jurisdicción constitucional no constituye una superposición o reemplazo a las competencias de la justicia ordinaria, por lo que elementos, como este, del debido proceso se dirimen principalmente en sede ordinaria. La justicia constitucional es extraordinaria y reactiva, con lo cual no toda inaplicación normativa tiene relevancia constitucional ni constituye *per se* una afectación a este derecho⁴.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1706-13-EP/19 de 26 de noviembre de 2019.

47. La accionante manifiesta que los jueces de la Sala no aplicaron en todo su alcance el artículo 16 de la Ley de Casación en cuanto a que debieron dictar una sentencia sustitutiva⁵.
48. Analizada la sentencia, en primer lugar, se encuentra que la Sala realizó un pronunciamiento exclusivamente sobre la actuación de la administración tributaria dentro del supuesto análisis sobre la errónea interpretación de los artículos 78 y 86 de la LRTI y 15, 87, 90 y 91 del CT por parte del Tribunal Distrital. Es así que, la Sala omitió analizar la alegada errónea interpretación respecto de la sentencia recurrida y en su lugar razonó: *“es pertinente establecer si es que la actuación de la Administración Tributaria en su afán de determinar el precio de venta al público ha sido correcta o no. [...] En el caso sub judice, la Administración Tributaria ha requerido información a terceros (EL ROSADO S.A. y LA FAVORITA C.A.) respecto de los precios a los que se comercializan los productos importados por la empresa actora, situación que no corresponde”*. De aquello se observa que la Sala no se ciñó a analizar la decisión impugnada por el recurrente como manda el artículo 2 de la Ley de Casación, sino que se excedió en sus facultades de revisión de vicios de derecho en la sentencia del Tribunal Distrital y analizó directamente la actuación de la administración tributaria.
49. En segundo lugar, se verifica que después de que la Sala determinó, sin motivación alguna, que el fallo de instancia incurría en el vicio de errónea interpretación de los artículos 76, 78 y 86 de la LRTI y 15, 87, 90 y 91 del CT resolvió casar la sentencia y dispuso que la administración tributaria efectúe la correspondiente reliquidación del impuesto, pero sin pronunciarse sobre el fondo del juicio contencioso tributario. Es decir, pese a que casó la sentencia no dictó una sustitutiva como correspondía de acuerdo al artículo 16 de la Ley de Casación (en la que acepte o niegue la demanda por el mérito de los hechos), resolviendo las pretensiones planteadas dentro del proceso y determinando la legalidad o ilegalidad del acta de determinación impugnada⁶.
50. A este respecto, la accionante alega que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva en virtud de que la Sala no se habría pronunciado sobre todos los puntos de derecho como la caducidad de la facultad determinadora de la administración tributaria.

⁵ Primer inciso del artículo 16 de la Ley de Casación: *“Si la Corte Suprema de Justicia 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”*.

⁶ Esta Corte Constitucional toma nota de la Resolución No. 07-2017 de la Corte Nacional de Justicia que, si bien fue emitida de forma posterior a los hechos del caso hace referencia a las causas que se tramitaren con aplicación de la Ley de Casación y reitera la obligación de las Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia de dictar una sentencia de mérito cuando se resuelva casar la decisión recurrida. El numeral 1 del artículo 2 de dicha resolución establece: *“Cuando la infracción verse sobre la indebida aplicación, falta de aplicación, o errónea interpretación de normas de derecho se dictará sentencia, en mérito de los autos, corrigiendo el error de derecho”*. Ver sentencia de la Corte Constitucional No. 525-14-EP/20 de 08 de enero de 2020.

51. En este sentido, se encuentra que al casar la sentencia, correspondía dictar una de mérito en la que la Sala debió pronunciarse acerca de lo planteado por la accionante en su demanda de impugnación para ponerle fin a la controversia. Es decir, respecto de: **(i)** la caducidad de la facultad determinadora de la administración tributaria, **(ii)** la ilegalidad del Acta de Determinación Tributaria No. 1720100100307 en la que la administración tributaria utilizó, para calcular el impuesto a los consumos especiales, márgenes de terceros y **(iii)** la aplicación retroactiva de la reforma al artículo 90 de la Codificación del Código Tributario incorporada por el artículo 2 de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador que estableció el recargo del 20% del impuesto determinado.
52. Sin embargo, la Sala no hizo referencia alguna a las alegaciones de la ahora accionante contenidas en los numerales **(i)** y **(iii)** del párrafo anterior y, si bien realizó un breve examen de la actuación de la administración tributaria en cuanto al numeral **(ii)**, lo efectuó sin antes haber señalado si existió errónea interpretación de los artículos 78 y 86 de la LRTI y 15, 87, 90 y 91 del CT por parte del Tribunal Distrital y sin antes haber casado la sentencia. Por lo que, se observa que al no emitir una sentencia de mérito conforme lo dispuesto en el artículo 16, la Sala omitió resolver las pretensiones de la ahora accionante.
53. En este caso, la inaplicación del artículo 16 de la Ley de Casación adquiere relevancia constitucional, pues devino a su vez en una afectación al derecho a la tutela judicial efectiva de la accionante. Cuando una sentencia se casa aquello implica que deja de surtir efectos en el plano jurídico y al omitirse dictar un fallo de reemplazo, de conformidad con lo que establecía la normativa aplicable al caso, se impidió que la accionante obtenga una solución al conflicto planteado y una respuesta a las pretensiones que la llevaron a plantear su demanda. En consecuencia, pese a haber iniciado una acción contencioso-tributaria y haber atravesado todo el proceso judicial, la sentencia de casación, al no dictar el fallo de mérito siguiendo los expuestos mandatos legales, impidió su acceso efectivo a una tutela de sus derechos e intereses, en el elemento correspondiente a obtener una sentencia fundada en derecho.
54. En consecuencia, dado que existió un incumplimiento de la normativa aplicable al caso que devino a su vez en una afectación a la tutela judicial efectiva, se verifica que en efecto existió una vulneración al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la tutela judicial efectiva.

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. Declarar la vulneración del derecho a la motivación, al cumplimiento de normas y derechos de las partes de la compañía AGENCIAS Y REPRESENTACIONES CORDOVEZ S.A. y como consecuencia de ello, a la tutela judicial efectiva.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - a. Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia el 28 de mayo de 2015, dentro del recurso No. 092-2013 y las actuaciones posteriores a esta.
 - b. Retrotraer el proceso al momento anterior a la emisión de la sentencia de 28 de mayo de 2015.
 - c. Disponer que se efectúe el sorteo correspondiente para que una nueva integración de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia conozca y resuelva el recurso de casación interpuesto, de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la presente sentencia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.07.31
11:14:20 -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 15 de julio de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.07.31
12:40:06 -05'00'

Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 1035-14-EP/20

Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

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

CASO N°. 1035-14-EP

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

Sentencia

Tema: En la presente sentencia, se desestima la acción extraordinaria de protección planteada, dada la no existencia de una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva y a la imposibilidad de conocer los demás cargos presentados, ya que no se refieren a acciones u omisiones de las autoridades jurisdiccionales demandadas.

1. El 13 de agosto de 2013, Pamela Karina Troya Báez y Gabriela Jannine Correa Véjar presentaron acción de protección en contra del oficio N°. 2013-0453-DP-P de 7 de agosto de 2013, con el cual la directora provincial de Pichincha (E) de la Dirección Provincial de Registro Civil, Identificación y Cedulación, negó su trámite de matrimonio. En su demanda alegaron la vulneración a sus derechos constitucionales a: *“la dignidad, libertad y libre desarrollo de la personalidad, igualdad real y el derecho al matrimonio”*, por lo que solicitaron con esta acción se ordene su matrimonio al Registro Civil, Identificación y Cedulación.
2. El 14 de marzo de 2014, la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito negó y declaró improcedente la acción de protección planteada. De esta decisión interpusieron recurso de apelación las accionantes, el que fue desestimado en sentencia de 26 de mayo de 2014 por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y confirmada la sentencia subida en grado.
3. Pamela Karina Troya Báez y Gabriela Jannine Correa Véjar presentaron acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias tanto de primera como de segunda instancia dictadas el 14 de marzo de 2014 y 26 de mayo de 2014 por la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito y la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, respectivamente.
4. Mediante auto de 09 de diciembre de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta por Pamela Karina Troya Báez y Gabriela Jannine Correa Véjar.
5. El 5 de febrero de 2019, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces constitucionales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

6. De conformidad con el resorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 9 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento el día 2 de julio de 2020 y dispuso oficiar al juez/a de la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito y a los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha; con la finalidad que se sirvan presentar el informe motivado correspondiente.

II. Alegaciones de las partes

De la parte accionante

7. De la revisión de la demanda presentada, se observa que las accionantes indican que se han vulnerado sus derechos a: *“la dignidad, libertad y libre desarrollo de la personalidad, igualdad real y derecho al matrimonio y tutela efectiva”*, contenidos en los artículos 66 numerales 2, 4, 5, 6 y 9, así como artículo 75 de la Constitución de la República. Solicitan se dejen sin efecto las sentencias adoptadas en primera y segunda instancia en el proceso de acción de protección, y que además *“se permita el matrimonio civil de las accionantes que en ningún momento es creación de un derecho sino el ejercicio pleno de uno ya existente”*.
8. Luego de una relación de los hechos acaecidos en el caso, la demanda fundamenta su posición con relación al **derecho a una vida digna**, indicando que la sentencia impugnada viola el mismo, por las siguientes razones: *“a) porque reproduce un estatus simbólico estigmatizante sobre un grupo de personas; b) porque impide el acceso a servicios sociales básicos enumerados en la Constitución como componentes de una vida digna”*.
9. Manifiestan que la regla constitucional contenida en el artículo 67 reproduce esa idea de indignidad asociada con las decisiones de una persona en razón de su orientación sexual, lo que es contrario a principios constitucionales relacionados a la consecución del buen vivir y el respeto debido a la dignidad humana.
10. Agregan que *“(1) la sentencia impugnada por este recurso al ratificar la sentencia subida en grado confirma una visión discriminatoria hacia la comunidad LGBTI, pues lejos de ayudar a interpretar sistemáticamente la Constitución, lo que hace es una aplicación restrictiva de derechos”*.
11. Sobre el **libre desarrollo de la personalidad**, expresamente señalan que *“la disposición impugnada viola la libertad de las personas homosexuales: a) porque viola su derecho al libre desarrollo de su personalidad; b) porque les impide el acceso a la institución matrimonial; c) porque viola el espíritu garantista de una Constitución orientada a la consecución del Buen Vivir”*.

Más adelante se señala que *“el permitir que estas dos mujeres contraigan matrimonio no viola ningún derecho de terceros, ni tampoco algún valor social superior. El matrimonio de Pamela y Gabriela solo es un ejercicio de libertad y desarrollo de su personalidad.”*

12. En lo referente al **derecho a la igualdad**, luego de invocar decisiones del sistema interamericano se señala que la regla contenida en el artículo 67 de la Constitución es una norma restrictiva; y que para que pueda justificarse dicha medida restrictiva debe cumplir con los parámetros del test de proporcionalidad; concluyendo de que el hecho de que no cumpla dicho test la convierte en ilegítima.
13. Agregan que se está vulnerando **el derecho al matrimonio**: *“el criterio de hombre y mujer como personas con capacidad de contraer matrimonio es una diferencia de sexo y no de orientación sexual, al sostenerse que esto impide el acceso a ejercer el derecho de matrimonio a hombres o mujeres por su orientación sexual, se está violentando el derecho de igualdad consagrado constitucionalmente, ya que se exige un requisito de diferenciación por orientación sexual, lo cual está prohibido por mandato expreso de la Constitución”*.
14. En este punto, luego de invocar criterios del Tribunal Constitucional español, Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Corte Suprema de los Estados Unidos de América, se mencionan los puntos básicos de un trato discriminatorio; concluyendo que la negación de la posibilidad de contraer matrimonio para las parejas homosexuales es una diferenciación negativa.
15. Afirman que cualquier disposición legal o administrativa que prohibiese, restringiese o impidiese a cualquier persona contraer matrimonio cualquiera fuera su sexo, orientación sexual o identidad de género, violaría expresamente la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Así mismo prohibir contraer matrimonio a dos mujeres entre sí, violaría expresamente la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

De la parte accionada

16. Mediante escrito presentado el 17 de julio de 2020 la actual conjuenza nacional Liz Mirella Barrera Espín y los jueces provinciales María Cristina Narváez y Freddy Macías Navarrete, señalan en lo principal que en el libelo contentivo de la acción extraordinaria de protección, la parte accionante transcribe prácticamente lo manifestado dentro del título *“Fundamentos de los derechos violentados”* de su demanda de acción de protección, reiterando en sus

argumentos; entre ellos que hay suficientes elementos comunes entre el matrimonio heterosexual y el matrimonio igualitario como para considerarlos situaciones jurídicas idénticas.

17. Añaden que las recurrentes en la acción extraordinaria de protección, no atacan la sentencia de corte provincial, simplemente consignan los mismos argumentos de la acción de protección, a fin de que sea nuevamente revisada, contrariando la naturaleza de la acción extraordinaria.
18. Manifiestan que la Constitución, no permitía el matrimonio entre personas del mismo sexo, por ello, el Tribunal resolvió que, la inconformidad de las accionantes, respecto a la normativa constitucional y legal vigente a la fecha en que se presentó la acción y se resolvió, únicamente podía ser resuelta por la vía de reforma constitucional o a través de declaratoria de inconstitucionalidad, tornando la acción de protección en inadecuada para perseguir la finalidad de las accionantes, pues claramente el objetivo de la acción protección, excedía la competencia del Tribunal.
19. Señalan que la Corte Constitucional en los casos 10-18-CN y 11-18-CN dictaron sentencias referentes a este tema. Por lo que se puede concluir que el Tribunal actuó con apego a las normas constitucionales, ya que en ningún caso, conforme a los criterios emitidos por la propia Corte Constitucional, la pretensión de la acción de protección podía ser resuelta a través de esta garantía.
20. Concluyen que la parte accionante de modo alguno cumple la exigencia de demostrar que el Tribunal de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia, haya incumplido el debido proceso o que su actuación haya sido antijurídica, arbitraria o inconstitucional. Además, dicen que la demanda carece de argumentos que justifiquen razonadamente que el acto efectuado por la autoridad judicial, vulneró los derechos constitucionales al debido proceso, con lo que también incumplen varios de los requerimientos indicados en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; pues, en la sentencia, se han observado las garantías del debido proceso y la aplicación estricta de la normativa constitucional y legal; por lo que las alegaciones de las accionantes, carecen de fundamento.

Terceros con interés en el proceso

21. Como terceros con interés en el proceso presentaron escritos de *amicus curiae* ante esta Corte Constitucional las siguiente personas:
 - Ramiro Ávila y Alberto Acosta, profesores universitarios, 2 de marzo de 2015.
 - Alex Javier Esparza Sarango, presidente de la Fundación Ecuatoriana de Equidad, 19 de marzo de 2015.

- Farith Ricardo Simon Campaña, Ramiro Estrada y Karen Sichel, por la Clínica de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito, el 14 de mayo de 2015.
 - Patricio Benalcázar Alarcón, Defensor del Pueblo (e), el 1 de marzo de 2017.
 - Colegio de Abogados de Pichincha, 17 de enero de 2018.
22. Los **profesores universitarios Ramiro Ávila Santamaría y Alberto Acosta** señalan en lo principal que existe una evidente tensión entre varias normas constitucionales. Por un lado el artículo 11.2 que establece que *“Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género”*, y el artículo 66 (4) que reconoce el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. Por otro lado, el art. 67 establece que *“el matrimonio es la unión entre hombre y mujer”*.
23. Añaden que haciendo cualquier tipo de interpretación constitucional (que no sea literal y descontextualizada), y aplicando el principio *pro homine*, la Corte Constitucional tiene el deber de proteger los derechos de las personas del mismo sexo que quieren contraer matrimonio y evitar los efectos discriminatorios de las normas constitucionales, además dicen: *“...con la misma interpretación, se desprende claramente que el matrimonio homosexual no afecta ni limita de modo alguno (que no sea en el ámbito moral que no es argumento permisible en un Estado laico) el matrimonio de personas heterosexuales”*.
24. **Alex Javier Esparza Sarango, en calidad de presidente de la Fundación Ecuatoriana Equidad y María Bernarda Freire Barrera, en calidad de directora de la Clínica Jurídica LGBTI de la Fundación Ecuatoriana Equidad**, en lo principal señalan que las parejas de la diversidad sexo genérica necesitan el reconocimiento al derecho al matrimonio para poder acceder a una igualdad real.
25. Dicen que el espíritu de fondo y forma del texto constitucional del Ecuador garantiza el respeto de los derechos de las poblaciones consideradas minorías. El no reconocimiento del derecho al matrimonio para un cierto tipo de personas es, por sí solo una vulneración al principio de igualdad y no discriminación. Con base en normas constitucionales e internacionales citadas solicitan que la Corte Constitucional establezca un precedente general, previo a un análisis conceptual, respecto de los derechos constitucionales vulnerados.
26. **Farith Ricardo Simon Campaña, Ramiro Estrada Proaño y Karen Sichel Arciniega, en calidad de profesor y estudiantes de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito**, señalan en lo principal que la distinción que hace el artículo 67 es ilegítima, viola el principio de igualdad y no discriminación, pues restringe la libertad de elección de las parejas del mismo sexo para decidir si contraer matrimonio o no. Para que una distinción sea

legítima debe ser racional y es claro que los estereotipos y los prejuicios sociales son irracionales para el derecho y no son suficientes para justificar la perpetuación de esta discriminación. Si la Corte no declara la inconstitucionalidad de la norma cuestionada, el Estado estaría incumpliendo su obligación de garantizar la igualdad formal y material de las personas.

27. Adicionalmente señalan que la figura de la unión de hecho es discriminatoria ya que no concede los mismos derechos y obligaciones que el matrimonio. El Estado está discriminando constitucionalmente a través de esta figura desproporcional que prohíbe la adopción únicamente a las parejas del mismo sexo, y que además, no surte las mismas consecuencias en cuanto a la filiación.
28. Concluyen indicando que al no permitir el matrimonio a parejas del mismo sexo se están violando derechos reconocidos en la Constitución. Entre ellos el derecho a la vida familiar, al desarrollo de la personalidad, a la identidad personal, a tomar decisiones sobre la orientación sexual y a decidir cuántos tener hijos y cuándo, así como el derecho a la vida privada.
29. **La Defensoría del Pueblo por intermedio de Patricio Benalcázar Alarcón como Defensor del Pueblo del Ecuador (e), José Luis Guerra Mayorga, Director General Tutelar, Gabriela Hidalgo Vélez, Directora Nacional de Atención Prioritaria y Libertades, y Belén Díaz como funcionaria de la Dirección de Atención Prioritaria y Libertades,** en lo principal señalan que la Corte Constitucional deberá desarrollar su jurisprudencia para la resolución de este caso, que tiene relación directa con el ejercicio pleno de los derechos humanos, ya que de manera específica están en juego el pleno ejercicio de los derechos de las personas a no ser discriminadas, a desarrollar libremente su personalidad y poder desarrollar su vida sin que medien consideraciones ajenas al cabal ejercicio de los derechos.
30. En un escrito posterior añade el texto íntegro de la Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre identidad de género e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, a fin de que sea tomado en cuenta al momento de resolver.
31. **El Colegio de Abogados de Pichincha, representado por el Dr. Ramiro García Falconí,** añade en su escrito el texto íntegro de la Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017 solicitada por la república de Costa Rica sobre identidad de género e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Señala: *“El Estado debe reconocer y garantizar todos los derechos que se derivan de un vínculo familiar entre personas del mismo sexo de conformidad con lo establecido en los artículos 11.2 y 17.1 de la Convención Americana, y en los términos establecidos en los párrafos 200 a 218...”*

32. Concluye indicando que de acuerdo a los artículos 1.1, 2, 11.2, 17 y 24 de la Convención es necesario que los Estados garanticen el acceso a todas las figuras ya existentes en los ordenamientos jurídicos internos, incluyendo el derecho al matrimonio, para asegurar la protección de todos los derechos de las familias conformadas por parejas del mismo sexo, sin discriminación con respecto a las que están constituidas por parejas heterosexuales.

III. Competencia

33. 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”).

IV. Análisis del caso

34. El objeto de la acción extraordinaria de protección es la tutela del debido proceso y los derechos constitucionales, ante vulneraciones provocadas por acción u omisión judicial mediante sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.¹
35. 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 instancia.²
36. En la especie, las accionantes alegan la vulneración de los derechos constitucionales a: “*la dignidad, libertad y libre desarrollo de la personalidad, igualdad real, derecho al matrimonio y tutela efectiva*”, cuyo desarrollo se encuentra en los cargos reseñados en el acápite II. de la presente decisión.
37. En este punto, cabe reproducir un extracto del precedente No. 1967-14-EP/20 (*párr. 18*) que con relación a la argumentación que configura un cargo dentro de una acción extraordinaria de protección, ha mencionado lo siguiente:

“18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el “derecho violado”, en palabras del art. 62.1 de la LOGCC).

18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión judicial de la autoridad judicial” (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción.

¹ Artículo 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 719-12-EP/20

18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma "directa e inmediata" (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC)".

- 38.** Sobre los derechos a una vida digna, libre desarrollo de la personalidad y derecho a la igualdad constan los cargos reseñados en los párrafos 9, 11, 12 y 13, los cuales hacen referencia al alcance interpretativo del artículo 67 de la Constitución, sin indicar cuál es la concreta acción u omisión judicial de la autoridad judicial (base fáctica) ni la demostración de porqué existe una violación "directa e inmediata" por parte de las autoridades jurisdiccionales accionadas. A conclusión similar se arriba al verificar los cargos indicados en los párrafos 14 y 15 (que refieren al derecho al matrimonio). En ellos se hace mención a la calidad discriminatoria de la negación de contraer matrimonio para las parejas homosexuales; no obstante, sus alegaciones carecen de una mención sobre la relación "directa e inmediata" con la actuación jurisdiccional, tal como se desprende del artículo 62.1 LOGJCC.
- 39.** Aunque los cargos reseñados en los párrafos 8 y 10 sí refieren a la actuación jurisdiccional concreta, este Organismo arriba a la misma conclusión anterior, dado que apenas se indica que al haber ratificado la sentencia del inferior incurrieron en diversas vulneraciones de derechos, cargo por demás genérico que no permite lograr la determinación exigida en el precedente No. 1967-14-EP/20.
- 40.** Sin embargo, el precedente No. 1967-14-EP/20 exige que la Corte Constitucional debe hacer un esfuerzo razonable para verificar vulneraciones a partir de los cargos presentados. Así, podemos observar que tales argumentaciones confluyen en que las accionantes estiman no haber recibido la tutela de sus derechos por parte de la autoridad jurisdiccional; lo que abona al derecho invocado por estas y consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República. En este contexto, la Corte Constitucional ha desarrollado el contenido de la tutela judicial efectiva y al hacerlo ha sostenido consistentemente que esta se compone de tres supuestos, a saber: (i) el acceso a la administración de justicia; (ii) la observancia de la debida diligencia; y, (iii) la ejecución de la decisión. Como parte de la tutela judicial efectiva, se reconoce a las partes el derecho a obtener una solución al conflicto, esto es una sentencia que resuelva sobre el fondo de la controversia de manera motivada.³
- 41.** De la revisión de los recaudos procesales y de la relación que sobre el proceso hacen las demandantes (*párr. 9*), se observa que ellas acudieron a un órgano judicial por medio de una garantía jurisdiccional; obteniendo una respuesta a sus pretensiones de manera motivada; sobre la cual pudieron activar medios recursivos, que fueron tramitados y atendidos; lo que concluyó con la decisión impugnada. Esta última decisión se encuentra motivada, dado que hace una

³ Corte Constitucional. Sentencia No.1943-12-EP/19.

enunciación sobre los hechos del caso, el ordenamiento jurídico que le sirve de sustento y la pertinencia en su aplicación; sin que corresponda a este Organismo verificar la corrección o incorrección de tal resolución⁴. En consecuencia, no se observa vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva en la especie.

42. Como se reseñó en el párrafo 8, las accionantes pretenden a más de la declaratoria de vulneración de los derechos alegados que se les permita contraer matrimonio; en este punto, las accionantes no cuestionan las decisiones jurisdiccionales impugnadas, sino el acto de autoridad pública que activó la garantía jurisdiccional de acción de protección. Lo dicho, lleva de suyo un control de méritos sobre el caso concreto.
43. Es evidente entonces, que a través de estas alegaciones las accionantes pretenden que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el mérito de la controversia. Frente a ello, es necesario enfatizar que, como regla general, no es labor de la Corte Constitucional entrar a resolver la controversia, sino únicamente pronunciarse respecto a las vulneraciones de derechos constitucionales que se originen en la decisión objeto de la acción.
44. El control de méritos abre la posibilidad para que la Corte Constitucional revise de oficio *“lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional”*. Este control es excepcional, dado que solo se activa en los procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales que cumplen 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; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para revisión; (iv) ello debe añadirse, como cuarto presupuesto, 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”*.⁵
45. En el presente caso, no se cumple el primer requisito, dado que no se observa – ni las accionantes han sustentado – que las autoridades jurisdiccionales accionadas hayan provocado de manera directa las vulneraciones al debido proceso u otros derechos aducidos en la presente acción. Adicionalmente, tampoco concurre el cuarto y último de los elementos, dado que no puede verificar ni gravedad, ni novedad, relevancia o inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.
46. Con relación a la novedad del caso, cabe hacer una consideración especial. El fondo del asunto controvertido, respecto del matrimonio entre parejas del mismo

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1855-12-EP/20.

⁵ Sentencias No. 1162-12-EP/19, de 02 de octubre de 2019 y No. 0176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019.

sexo, fue conocido y resuelto por la Corte Constitucional mediante las sentencias Nos. 10-18-CN/19 y 11-18-CN/19, en cuyos votos de mayoría declararon, con efectos *erga omnes*, la inconstitucionalidad de los artículos 81 del Código Civil y el 52 de la Ley de Gestión de la Identidad y Datos Civiles⁶ y la complementariedad del artículo 67 de la Constitución con la opinión consultiva OC 24/17⁷. Dichas decisiones demuestran no solamente la falta de novedad del presente caso, sino además la falta de necesidad práctica de ejercer un control de fondo en la especie, dado el alcance y los efectos *erga omnes* de las decisiones antes mencionadas.

47. Por lo expuesto, es procedente que esta Corte Constitucional desestime la acción de protección propuesta en el presente caso.

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:

⁶ **Sentencia N°. 0010-18-CN** la Corte Constitucional del Ecuador resuelve:

1. Responder a la consulta de norma en el sentido de que son inconstitucionales los fragmentos de los artículos 81 del Código Civil y 52 de la Ley de Gestión de la Identidad y Datos Civiles siguientes: en ambas disposiciones legales, la expresión “un hombre y una mujer” (...)
2. Declarar, con los mismos efectos que una sentencia dictada en el control abstracto de constitucional, es decir, con efecto *erga omnes*, la inconstitucionalidad sustitutiva y sustractiva, según corresponda, de los antedichos fragmentos de los artículos 81 y 52 (...)
3. Exhortar a la Asamblea Nacional que revise integralmente la legislación sobre el matrimonio a fin de que esta incluya como cónyuges a las parejas del mismo sexo, con idéntico trato al otorgado a las de diferente sexo.

⁷ **Sentencia N°. 0011-18-CN** la Corte Constitucional del Ecuador resuelve:

1. Determinar que la Opinión Consultiva OC24/17, “Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, (...)
2. Establecer que no existe contradicción entre el texto constitucional con el convencional sino más bien complementariedad. Por la interpretación más favorable de los derechos, el derecho al matrimonio reconocido a parejas heterosexuales se complementa con el derecho de parejas del mismo sexo a contraer matrimonio. La Constitución, de acuerdo al artículo 67, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de acuerdo a los artículos 1.1, 2, 11.2, 17 y 24 de la Convención, interpretada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante la Opinión Consultiva OC24/17, reconocen el derecho al matrimonio entre hombre y mujer y el derecho al matrimonio entre parejas del mismo sexo.
3. Disponer que el Tribunal consultante interprete el sistema normativo a la luz de esta sentencia y ordene que el Registro Civil registre el matrimonio de los accionantes, toda vez que no es necesaria una reforma constitucional al artículo 67 de la Constitución de la República del Ecuador. Tampoco son necesarias reformas previas, para el caso concreto, a los artículos 52 de la Ley Orgánica de Gestión de Identidad y Datos Civiles, y 81 del Código Civil.

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección signada con el No. 1035-14-EP.
2. Devuélvase el expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y publíquese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.08.18
12:25:03 -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, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en sesión ordinaria de miércoles 05 de agosto de 2020. El Juez Constitucional Ramiro Ávila Santamaría no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa y aprobada en esta misma fecha.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.18
15:22:17 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

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

Caso No. 1035-14-EP

Voto salvado del juez Agustín Grijalva Jiménez

1. La Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia correspondiente al caso No. 1035-14-EP, en la que desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Pamela Karina Troya Báez y Gabriela Jannine Correa Véjar en contra de las sentencias dictadas el 14 de marzo de 2014 y el 26 de mayo de 2014 por la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito y la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
2. La acción extraordinaria de protección No. 1035-14-EP impugna dos sentencias que rechazaron una acción de protección propuesta en contra de la Dirección Provincial de Registro Civil, Identificación y Cedulación, entidad que negó el trámite de matrimonio de las hoy accionantes.
3. Respetuosamente disiento de la decisión adoptada por la mayoría de la Corte y argumento mi voto salvado en los siguientes términos:

Sobre la naturaleza y el ámbito de protección de la acción extraordinaria de protección

4. La acción extraordinaria de protección (AEP) es una garantía jurisdiccional constitucional que, según el artículo 94 de la Constitución, procede en contra de “*sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución*”. En la misma línea, el artículo 437 de la Constitución señala que “*la Corte constatará el cumplimiento de los siguientes requisitos: (...) 2. Que el recurrente demuestre que se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución*”.
5. La AEP inicia un proceso constitucional autónomo y diferenciado del proceso judicial originario, es decir, del proceso en el que se emite la providencia impugnada. Al resolver la AEP, la Corte examina primariamente si mediante acción u omisión las autoridades judiciales vulneraron derechos constitucionales. En este sentido, la Corte realiza un juicio de control constitucional sobre las acciones y omisiones de las autoridades judiciales que pudiesen haber lesionado derechos constitucionales al resolver o tramitar un proceso judicial.
6. Este examen, por regla general, no se limita únicamente a la revisión de vulneraciones a los derechos de protección, como son la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, las garantías del debido proceso o la seguridad jurídica.⁸ Al contrario y como expresamente manifiesta la Constitución, la AEP habilita y a la vez obliga a la Corte Constitucional a examinar, pronunciarse y, de ser el caso, declarar y reparar vulneraciones a todos los derechos constitucionales.

⁸ La excepción a esta regla general comprende a aquellas AEP presentadas por personas jurídicas de Derecho público, en cuyo caso le corresponde a la Corte verificar primariamente vulneraciones a derechos de protección con dimensión procesal. Al respecto, ver la sentencia No. 838-12-EP/19 de 04 de septiembre de 2019.

7. El ámbito de protección de la AEP, en consecuencia, no puede entenderse desde de un enfoque disociado entre los derechos constitucionales de protección y otros derechos constitucionales, sino más bien desde de una concepción complementaria entre los mismos.

8. A partir de este enfoque complementario e interdependiente de los derechos constitucionales, al resolver procesos correspondientes a AEP, esta Corte se ha pronunciado previamente sobre derechos sustantivos como la igualdad material y la no discriminación⁹, el principio de interés superior del niño¹⁰, el derecho a la propiedad¹¹, el derecho a la protección especial de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia en el ejercicio del derecho al trabajo¹², el derecho a la salud de personas con discapacidad¹³, entre otros.

9. En el caso bajo análisis, las accionantes alegaron vulneraciones a los derechos a la dignidad, al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad material, a contraer matrimonio y a la tutela judicial efectiva.

10. La decisión de mayoría, sin embargo, no analiza los derechos sustantivos alegados por las accionantes bajo el argumento de que los mismas carecen de una “*mención sobre la relación directa e inmediata con la actuación jurisdiccional*”.

11. Sobre la base de una concepción complementaria e interdependiente de los derechos de protección y otros derechos constitucionales, considero que, en el caso concreto, las alegaciones sobre vulneraciones a los derechos a la dignidad, al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad material y a contraer matrimonio están estrechamente vinculados con el derecho a la tutela judicial efectiva.

12. En efecto, no es procedente sostener que las sentencias dictadas el 14 de marzo de 2014 y el 26 de mayo de 2014, mismas que niegan derechos constitucionales garantizados por el ordenamiento jurídico, son decisiones que garantizan la tutela judicial efectiva.

Sobre las acciones extraordinarias de protección mediante las cuales se impugna decisiones emitidas en procesos de garantías jurisdiccionales

13. La AEP puede plantearse en contra de sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriados emitidos tanto en procesos de justicia ordinaria, así como en aquellos procesos en los que los jueces ejercen jurisdicción constitucional y resuelven garantías jurisdiccionales, como la acción de protección, las medidas cautelares constitucionales¹⁴, el hábeas data, el hábeas corpus y la acción de acceso a la información pública.

14. Estos procesos de garantías jurisdiccionales son procesal y sustancialmente distintos a los procesos judiciales ordinarios. En las garantías jurisdiccionales, la finalidad primigenia consiste en la protección de los derechos constitucionales y declarar la vulneración de los

⁹ Sentencia No. 525-14-EP/20 de 08 de enero de 2020.

¹⁰ Sentencia No. 1484-14-EP/20 de 15 de julio de 2020.

¹¹ Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de julio de 2020.

¹² Sentencia No. 108-14-EP/20 de 09 de junio de 2020.

¹³ Sentencia No. 328-19-EP/20 de 24 de junio de 2020.

¹⁴ La Corte ha considerado que las decisiones que resuelven medidas cautelares no son susceptibles de AEP porque no generan efectos de cosa juzgada material.

mismos, dependiendo de la órbita de protección que cada garantía tutela. Por ello, el juzgador debe resolver sobre eventuales vulneraciones a derechos constitucionales y, de ser el caso, repararlas integralmente.

15. Las garantías jurisdiccionales revisten tal importancia que es la propia Constitución la que, en su artículo 86, establece de manera general su marco regulatorio. Entre otros asuntos, la Constitución destaca la legitimación popular para proponerlas, la sencillez, rapidez y eficacia del proceso, su informalidad, la prohibición de aplicar normas que retarden su despacho, la presunción de veracidad de los fundamentos del accionante si las entidades públicas no demuestran o suministran información que descarte la vulneración de derechos alegada y, evidentemente, su finalidad tutelar y reparatoria. Este marco procesal específico de las garantías jurisdiccionales debe ser necesariamente considerado al resolver la correspondiente AEP.

16. Esta Corte ha destacado la diferencia entre los procesos de la justicia ordinaria y los procesos de garantías jurisdiccionales. En la sentencia No. 176-14-EP/20, por ejemplo, la Corte manifestó: *“cuando el proceso originario de la acción extraordinaria de protección es sustanciado en la justicia ordinaria, la litis de dicho juicio se traba en cuestiones de orden legal (...) a esta Corte no le competen los asuntos de legalidad (...) en ningún caso podría rever lo decidido en el proceso originario (...) Por el contrario, cuando, cuando el proceso originario es una garantía jurisdiccional, el objeto del litigio es necesariamente de orden constitucional toda vez que dichas garantías fueron concebidas por el constituyente para tutelar derechos constitucionales y resolver sobre la vulneración a los mismos”*.

17. Debido a estas características definitorias de las garantías jurisdiccionales y sus diferencias con los procesos de la justicia ordinaria, la Corte consideró que, bajo ciertas circunstancias, puede activar el control de méritos y *“revisar lo decidido en el proceso originario de garantías jurisdiccionales”*.¹⁵

18. En la misma línea, el análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales que realiza la Corte al conocer una AEP a través de la cual se impugna decisiones emitidas en procesos de garantías jurisdiccionales no puede ser equivalente en su tratamiento y análisis al que el organismo efectúa al resolver una AEP proveniente de procesos judiciales ordinarios.

19. En procesos de la justicia ordinaria, la Corte Constitucional debe ser deferente a la interpretación del Derecho que realizan los órganos jurisdiccionales competentes, siempre y cuando la misma sea conforme a la Constitución. En procesos de garantías jurisdiccionales, por otra parte, la Corte debe ejercer las competencias que le corresponden como *“máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia”*.¹⁶

20. De hecho, al conocer procesos de AEP sobre garantías jurisdiccionales, esta Corte ya ha efectuado este análisis diferenciado aclarando, entre otros temas, la procedencia de la acción de protección en asuntos laborales¹⁷, el análisis minucioso con el que los jueces deben valorar los hechos y la irrepitibilidad de los procesos de acción de protección¹⁸, o la naturaleza, objeto y alcance del hábeas data¹⁹.

¹⁵ Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de julio de 2020.

¹⁶ Artículo 429 de la Constitución.

¹⁷ Sentencias No. 0304-13-EP/20 de 15 de enero de 2020 y No. 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020.

¹⁸ Sentencias No. 328-19-EP/20 de 24 de junio de 2020 y No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2020.

¹⁹ Sentencia No. 1868-13-EP/20 de 08 de julio de 2020.

21. En el caso concreto, considero que la decisión de mayoría debió definir el alcance de la acción de protección como una garantía jurisdiccional idónea para tutelar el derecho a contraer matrimonio entre personas del mismo sexo y otros derechos conexos, como efectivamente esta magistratura analizó extensivamente en las sentencias No. 10-18-CN/19 y 11-18-CN/19.

Sobre el esfuerzo razonable para analizar vulneraciones a derecho constitucionales en procesos de AEP

22. En la sentencia No. 1967-14-EP/20, la Corte señaló que los cargos formulados en las demandas de AEP debían contener tres elementos mínimos: a) una mención en la que se explique cuál es el derecho constitucional vulnerado, b) el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial que vulnera derechos y c) una justificación que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho alegado.

23. La Corte también manifestó que *“la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”*.

24. Una de las consecuencias del análisis diferenciado que la Corte realiza al conocer una AEP proveniente de un proceso de garantías jurisdiccionales tiene relación con el esfuerzo razonable para determinar violaciones de derechos constitucionales.

25. Al analizar una AEP que se origina en un proceso de garantías jurisdiccionales, el esfuerzo razonable de la Corte implica un análisis minucioso de las alegaciones de los accionantes y de los actos impugnados para establecer si de ellas deviene una vulneración de derechos constitucionales no fundamentada en la demanda.

26. El esfuerzo razonable para determinar vulneraciones constitucionales se complementa además con el principio *iura novit curiae*, establecido en el artículo 4 numeral 13 de la LOGJCC, por el cual el juez constitucional al conocer una garantía jurisdiccional, incluida la AEP, no está atado a los argumentos de Derecho señalados por los justiciables. En virtud de este principio, el juez constitucional está habilitado para fundamentar su decisión sobre la base de cualquier disposición constitucional vulnerada, incluso si la misma no ha sido invocada expresamente por el accionante.

27. En el caso concreto, la decisión de mayoría sostiene que no se evidencian vulneraciones a derechos constitucionales, incluso a pesar de efectuar un esfuerzo razonable para determinarlas.

28. Disiento de dicha afirmación, dado que en la especie es evidente que la negativa de la acción de protección en el proceso originario vulneró los derechos a la dignidad, al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad material, a contraer matrimonio y a la tutela judicial efectiva. Aquello ya ha sido ampliamente desarrollado por esta Corte en las sentencias No. 10-18-CN/19 y No. 11-18-CN/19²⁰ y es plenamente aplicable al caso bajo análisis.

²⁰ Estos casos, la Corte desarrolla abundantes argumentos que justifican la procedencia de una acción de protección en el caso concreto.

29. Tampoco encuentro fundamento para declarar que las decisiones judiciales impugnadas fueron debidamente motivadas, como señala el voto de mayoría, dado que las mismas desconocen y contravienen los argumentos constitucionales desarrollados por esta Corte en las referidas sentencias No. 10-18-CN/19 y No. 11-18-CN/19.

Sobre la obligación de aplicar y cumplir las normas vigentes que consagran derechos

30. En las sentencias No. 10-18-CN/19 y No. 11-18-CN/19, la Corte manifestó que la Constitución garantiza el derecho de las personas del mismo sexo a contraer matrimonio. Asimismo, destacó que las autoridades públicas, en particular, las autoridades jurisdiccionales tienen *“la obligación de cumplir y aplicar las normas vigentes, en particular los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos”*.²¹

31. Esta magistratura declaró la inconstitucionalidad sustitutiva de los artículos 81 del Código Civil y 52 de la Ley de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, con efectos erga omnes, es decir, generales y respecto a todas las personas. El efecto de esta declaratoria, según el artículo 96 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, supone que *“ninguna autoridad podrá aplicar el contenido de la disposición jurídica declarada inconstitucional por razones de fondo, mientras subsista el fundamento de la sentencia”*.

32. En relación con el efecto temporal de las declaratorias de inconstitucionalidad, esta Corte ha sostenido que la vigencia de las mismas *“no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso judicial concreto, sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión; incluso si la Corte no ha señalado expresamente que la sentencia tenga efectos retroactivos”*.²²

33. En virtud de la declaratoria efectuada en las sentencias 10-18-CN/19 y 11-18-CN/19, la decisión de mayoría emitida en la presente acción extraordinaria de protección debió haber dispuesto que los jueces constitucionales inferiores resuelvan la acción de protección aplicando las disposiciones constitucionales vigentes que garantizan el derecho a contraer matrimonio sin discriminación en razón del sexo.

34. Una decisión en este sentido habría fortalecido la interpretación realizada previamente por este organismo, armonizando la jurisprudencia constitucional, robusteciendo la naturaleza tutelar de la acción de protección y garantizando la plena vigencia de los derechos constitucionales.

Conclusión

35. Por todas las razones expuestas, disiento con el voto de mayoría y, para resolver la presente acción extraordinaria de protección, emito mi voto salvado en los siguientes términos:

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva.

²¹ Sentencia No. 11-18-CN/19 de 12 de junio de 2019.

²² Sentencia No. 1121-12-EP/20 de 08 de enero de 2020.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por Pamela Karina Troya Báez y Gabriela Jannine Correa Véjar.
3. Como medida de reparación se dispone lo siguiente:
 - a) Dejar sin efecto las sentencias dictadas el 14 de marzo de 2014 y el 26 de mayo de 2014 por la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito y la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, emitidas dentro del proceso de acción de protección No. 17203-2013-20843.
 - b) Retrotraer el proceso hasta antes de la vulneración del derecho, es decir, hasta antes de la emisión de la sentencia de primera instancia.
 - c) Disponer que previo sorteo, un nuevo juez de primera instancia conozca y resuelva la acción de protección, a la luz de los criterios jurisprudenciales vertidos en las sentencias 10-18-CN/19 y 11-18-CN/19.

AGUSTIN
MODESTO
GRIJALVA JIMENEZ

Firmado digitalmente
por AGUSTIN MODESTO
GRIJALVA JIMENEZ
Fecha: 2020.08.18
18:13:41 -05'00'

Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del señor Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa N.º 1035-14-EP, fue presentado en Secretaría General, mediante correo electrónico, el 13 de agosto de 2020, a las 19h36; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.18
18:18:40 -05'00'

Dra. Aída García Berni
Secretaria General

CASO Nro. 1035-14-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:
2020.08.19
09:08:15 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 1026-15-EP/20
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 19 de agosto de 2020

CASO No. 1026-15-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 analiza la sentencia de apelación en una acción de protección por presuntas vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de motivación y a la autonomía universitaria, alegadas por la Universidad Nacional de Loja.

I. Antecedentes

1. Mao Bolívar Moreno Lara egresó de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Loja (en adelante, **UNL**), dejando pendiente el trámite para la obtención del título de Licenciado en Artes Plásticas por varios años. En el 2014 inició un proceso administrativo a fin de obtener su título académico, faltándole únicamente rendir un examen complejo, por lo que insistió varias veces ante la autoridad correspondiente de la Universidad pero a su criterio le daban largas y lo trataban de manera discriminatoria ya que a otros estudiantes sí se les fijó fecha para dicho examen
2. El 21 de abril de 2015, presentó una acción de protección en contra del Director del Área de Educación, Arte y Comunicación, del Secretario del Área y del Coordinador de la Carrera de la UNL por considerar que se le pusieron obstáculos para la obtención de su título y se vulneraron sus derechos a la educación, la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y a la no discriminación. La causa fue signada con el No. 11371-2015-00172.
3. El 29 de abril de 2015, la Unidad Especializada Primera de Trabajo de Loja aceptó parcialmente la acción y dispuso que los accionados en el ámbito de sus competencias designen un Tribunal de Grado, y si lo hicieron, señalen fecha y hora para que el accionante rinda el examen complejo correspondiente¹. De esta decisión las autoridades accionadas presentaron recurso de apelación.
4. El 01 de junio de 2015, en sentencia de mayoría, la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Loja (en adelante, “**Sala de apelación**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia recurrida.

¹ De esta decisión Mao Moreno interpuso recurso de aclaración. Sin embargo, en un escrito posterior desistió de esta solicitud, aceptándose el desistimiento mediante auto de 27 de mayo de 2015.

5. El 01 de julio de 2015, el Rector, el Director, el Secretario Abogado y el Coordinador del Área de la Educación, Arte y Comunicación de la UNL presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 01 de junio de 2015.
6. El 27 de agosto de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso No. 1026-15-EP y su conocimiento correspondió, por sorteo efectuado el 23 de septiembre de 2015, al juez constitucional Antonio Gagliardo Loo. Posteriormente, en virtud de un resorteo de causas la sustanciación pasó a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.²
7. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados los nuevos miembros de la Corte Constitucional y en virtud del sorteo realizado el 09 de julio de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento de la causa y dispuso correr traslado a las partes, en auto de 15 de junio de 2020.³

II. Competencia

8. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República; en concordancia con los artículos 58 al 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, **LOGJCC**).

III. Alegaciones de las partes

3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

9. Los accionantes alegan como vulnerada la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica de la UNL de acuerdo a lo consagrado en el artículo 355 de la Constitución, en favor de las universidades y escuelas politécnicas.
10. Señalan que la vulneración se da cuando *“se ordena que la Universidad Nacional de Loja señale día y hora para que el accionante comparezca a rendir un examen complejo, sin considerar que este acto administrativo solo puede ser expedido por la autoridad administrativa competente y cuando el estudiante ha cumplido con los requisitos que la normatividad estatutaria y/o reglamentaria (sic) han establecido”*.
11. Agregan que: *“En el marco de esta autonomía, el artículo 18^a faculta a las universidades la libertad de expedir sus estatutos, la libertad de elaborar sus planes y programas de*

² Resorteo efectuado por el pleno de la Corte Constitucional el 11 de noviembre de 2015.

³ Auto que fue notificado el 18 de junio de 2020.

⁴ Se refiere a la Ley Orgánica de Educación Superior.

estudios, la libertad y capacidad para determinar sus formas y órganos de gobierno... ”. De este modo, la Junta Universitaria de la UNL expidió el Reglamento de Régimen Académico, que establece que los estudiantes “deberán aprobar dos niveles de otro idioma con una duración de cien horas cada uno” y conocimientos en computación. Ante lo cual señalan, que Mao Moreno no cumplió con estos requisitos al presentar certificados, a su criterio, con inconsistencias. De este modo, agregan que no podían obligar a la Universidad a graduar al señor Mao Moreno (en adelante, “estudiante”).

12. Asimismo, argumentan que se vulnera el debido proceso en la garantía de motivación al no realizar un verdadero análisis del derecho a la igualdad entre el accionante y los demás estudiantes que se encuentran en la misma situación a quienes se les ha exigido los mismos requisitos materiales previos a su graduación.

3.2 Argumentos de la parte accionada

13. Mediante escrito ingresado el 24 de junio de 2020, los jueces de la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Loja señalan que en relación a lo alegado por los accionantes en la acción extraordinaria de protección, respecto a la aprobación de requisitos previos a la declaratoria de aptitud del estudiante para rendir el examen de grado, esto no fue materia de discusión en la acción de protección, pues el mencionado examen fue rendido previo a que la Sala conociera la apelación.
14. En relación a la autonomía universitaria agregan que la misma no ha sido vulnerada, sino que han precautelado los derechos de educación del estudiante garantizando que rinda el examen una vez que fue declarado apto para el mismo por las autoridades universitarias.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1 Análisis constitucional

15. La Corte analizará los derechos alegados solo en la sentencia de segunda instancia al ser esta la decisión que los accionantes señalan como impugnada.

Sobre el debido proceso en la garantía de motivación

16. El derecho a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos equivale a una de las garantías del derecho a la defensa, de conformidad con lo que establece el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución, que en su parte pertinente prescribe: *“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”.*
17. En relación a la motivación en garantías jurisdiccionales, esta Corte ha señalado que corresponde a las autoridades judiciales: *“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 [...]”⁵.

18. Los accionantes sostienen que se vulnera el debido proceso en la garantía de motivación al no haberse realizado un verdadero análisis del derecho a la igualdad entre el accionante y los demás estudiantes a quienes se les ha exigido los mismos requisitos materiales previos a su graduación.
19. Analizada la sentencia impugnada se identifica que la Sala de apelación fundamenta su decisión en tres temas puntuales: (i) Que previo a la presentación de la acción de protección, mediante oficio N° 189-UNL-AEAC-CAP de 11 de marzo de 2015, el coordinador de la carrera informó que se había designado y conformado el tribunal de grado para receptor el examen complejo oral del egresado, aunque reconoce que el estudiante no conoció de aquella decisión y que no se fijó una fecha para rendir el mismo. (ii) Que según lo determinado en el Reglamento de Régimen Académico emitido por el Consejo de Educación Superior, los estudiantes que finalizaron sus estudios antes del 21 de noviembre de 2008 y que necesitaren aprobar un examen complejo, para completar el puntaje requerido y habilitar su registro de títulos, lo podían hacer hasta el 21 de mayo de 2015. Pero al no fijarse una fecha para rendir dicha prueba *“se vulneraba sus derechos constitucionales, como es el derecho a la educación previsto en el art. 26 y 27 de la Constitución de la República, sin que el accionante pueda evitar la vulneración de su derecho constitucional, por alguna otra vía judicial”*. (iii) Que tanto el accionante como los accionados han informado que se fijó el 08 de mayo de 2015 como fecha para el examen de grado, mismo que fue rendido y aprobado por el estudiante con un promedio de 8.37, obteniendo el grado de Licenciado en Artes Plásticas. Por lo que, la Sala consideró que *“ha desaparecido la controversia entre las partes, tornándose improcedente el recurso de apelación interpuesto”* y por tanto lo rechazó.
20. Por consiguiente, pese a que la Sala de apelación no hace un análisis respecto del derecho a la igualdad como alegan los accionantes, esta Corte encuentra que la decisión impugnada, sobre la base de los hechos puestos en su conocimiento, enunció las normas en las que fundó su decisión, resolvió los puntos controvertidos y analizó los derechos constitucionales del estudiante. Además, en función de los informes presentados por ambas partes, determinó que al haberse rendido el examen ya habían desaparecido las razones de la controversia.
21. Por lo expuesto, esta Corte no encuentra una vulneración al derecho del debido proceso en la garantía de motivación.

Sobre la autonomía universitaria

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

22. Los accionantes argumentan que se ha vulnerado la autonomía universitaria al disponerles, mediante sentencia, que se señale un día para que el estudiante rinda el examen de grado previo a su titulación, desconociendo que tal disposición corresponde a autoridades administrativas en cumplimiento de reglamentos establecidos para el caso.
23. Respecto al alegado derecho a la autonomía universitaria, la Constitución en su artículo 355 dispone que:

El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución. Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte. [...]

24. Al respecto, la Corte ha señalado que el derecho a la autonomía universitaria es fundamental en el ejercicio del funcionamiento de las instituciones universitarias, pues permite “establecer sus principios y fines a la luz de la Constitución y el ordenamiento jurídico, así como impedir injerencias extrañas que desvirtúen el sentido de su misión social [...] a fin que la producción y difusión del conocimiento e información, se realice en condiciones de libertad e igualdad; aquello implica, a su vez, el respeto del derecho que tienen personas y colectivos a recibir una educación libre de interferencias que distorsionan y alejan a la academia de su responsabilidad y ética social”⁶.
25. No obstante, la jurisprudencia de la Corte también ha determinado que este derecho no implica el descargo respecto de la justicia constitucional ni un relevo a las instituciones de educación superior de sus obligaciones derivadas de los derechos de los estudiantes y de la Constitución.⁷ La autonomía no justifica las decisiones de las autoridades universitarias que sean contrarias al derecho a la educación superior u otros derechos constitucionales. La autonomía universitaria es un elemento que permite hacer efectivo este derecho y no controvertirlo. Por tanto, es admisible que al constatarse su vulneración el juez constitucional declare la vulneración y repare el derecho, sin que esto suponga una afectación a la autonomía.
26. Revisada la sentencia impugnada, se evidencia que esta no es la que establece la obligación expresa de señalar una fecha para rendir el examen complejo, pues esta reparación fue determinada por el juez de primera instancia. En todo caso, al analizar la sentencia se encuentra que la Sala de apelación determina que incluso antes de la presentación de la acción de protección, la autoridad universitaria ya había conformado un tribunal para el

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 140-18-SEP-CC dentro del caso No. 1764-17-EP de 18 de abril de 2018.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 989-11-EP/19.

examen complejo del estudiante de conformidad con su normativa interna, pese a que no se fijó una fecha. Por lo que, las autoridades administrativas de la universidad actuaron en función de sus reglamentos internos sin que esta Corte encuentre evidencia de una afectación a su autonomía universitaria.

27. Del mismo modo, tanto la sentencia de primera instancia como la de apelación (sentencia impugnada) determinaron la vulneración del derecho a la educación, ante la falta de una fecha para rendir el examen por cuanto la normativa aplicable al caso establecía una fecha máxima para que el estudiante pueda rendirlo. En consecuencia, se evidencia que la sentencia impugnada se limitó a garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la educación del estudiante, sin intervenir en las decisiones autónomas internas de la universidad respecto al cumplimiento de requisitos o a la obtención del grado del estudiante.
28. Finalmente, la sentencia de apelación determinó que la propia Universidad fijó una fecha para el examen complejo, mismo que fue rendido y aprobado el 08 de mayo de 2015, de conformidad con la calificación otorgada por el Tribunal conformado por la Universidad y en virtud de su normativa y procedimientos internos. Por lo que tampoco se encuentra que sobre este punto la sentencia haya afectado la autonomía universitaria de la UNL.

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 resuelve:
1. Desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por las autoridades de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Loja por improcedente.
 2. Notificar al Consejo de Educación Superior a fin de que esta decisión sea difundida a las Instituciones de Educación Superior.
 3. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
 4. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.09.01
11:04:43 -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, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado,

Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Ramiro Ávila Santamaría, en sesión ordinaria de miércoles 19 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 1026-15-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes uno de septiembre 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

Sentencia No. 1026-14-EP/20
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

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

CASO No. 1026-14-EP

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

Sentencia

Tema: En esta decisión, la Corte Constitucional examina si dentro del proceso laboral seguido por Fabiola Alba Eulalia Almeida Reyes en contra de la Empresa Metropolitana de Aseo, se vulneró el derecho a ser juzgado por un juez competente. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección.

I Antecedentes procesales

1. El 2 de junio de 2008, Fabiola Alba Eulalia Almeida Reyes presentó una demanda laboral en contra de la Empresa Metropolitana de Aseo “EMASEO”. La actora solicitó como pretensión que se disponga a la parte demandada que cancele a su favor, la suma de 60.000,00 dólares americanos, correspondiente a indemnización por despido intempestivo, vacaciones y haberes laborales.
2. El 25 de octubre de 2011, el Juzgado Tercero de Trabajo de Pichincha, aceptó parcialmente la demanda y ordenó que la entidad demandada cancele a la parte actora la suma de 48.132,45 dólares americanos. En contra de esta decisión las dos partes interpusieron recurso de apelación.
3. El 6 de febrero de 2012, la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, rechazó los recursos de apelación interpuestos por las dos partes procesales y confirmó la sentencia subida en grado. En contra de esta decisión las dos partes procesales interpusieron recurso de casación.
4. El 30 de octubre de 2012, Efraín Duque Ruiz conjuez de la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite los recursos de casación interpuestos.

5. El 28 de enero de 2014, la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia resolvió desestimar los recursos de casación y por lo tanto no casar la sentencia impugnada, dejando en firme la sentencia de 6 de febrero de 2012 emitida por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

6. El 25 de febrero de 2014, Carlos Eduardo Sagasti Rhor en calidad de gerente general y representante legal de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo “EMASEO”, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de enero 2014 emitida por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en contra de la sentencia de 6 de febrero de 2012 dictada por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y en contra de la sentencia de 25 de octubre de 2011 emitida por el Juzgado Tercero de Trabajo de Pichincha.

7. El 8 de octubre de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1026-14-EP.

8. De conformidad con el resorteo de causas efectuada por el Pleno de la Corte Constitucional realizado en sesión extraordinaria de 11 de noviembre de 2015, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Pamela Martínez Loayza, quien avocó conocimiento de la causa el 25 de abril de 2017 y solicitó a los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, a los jueces de Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y al juez Tercero de Trabajo de Pichincha, remitan a este organismo un informe motivado de descargo respecto del contenido de la demanda.

9. El 5 de mayo de 2017, los jueces de la Corte Nacional Alfonso Asdrúbal Granizo Gavidia y Paulina Aguirre Suárez remitieron a esta Corte su informe de descargo.

10. El 26 de junio de 2017, la Jueza de la Unidad de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito remitió a esta Corte su informe de descargo.

11. El 2 de abril de 2018, se llevó a cabo la audiencia pública dispuesta mediante providencia de 22 de marzo de 2018, por la jueza constitucional Pamela Martínez Loayza.

12. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se efectuó un nuevo sorteo de la causa el 9 de julio de 2019. La sustanciación del caso le

correspondió al juez Hernán Salgado Pesantes quien avocó conocimiento el 3 de febrero de 2020.

II Alegaciones de las partes

a. De la parte accionante

13. De la lectura de la demanda se desprende que, la entidad accionante, EMASEO, alega que se han vulnerado sus derechos contenidos en los artículos 11 numeral 9, 75, 76 numeral 3 y 82 de la Constitución de la República.

14. Para sustentar su demanda la entidad accionante alega que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica dado que existió error judicial y una inadecuada administración de justicia, debido a que los jueces laborales que emitieron las decisiones impugnadas eran incompetentes para conocer y resolver el caso.

15. En tal sentido, a pesar de que la entidad accionante alegó que se vulneraron otros derechos constitucionales, centró su argumentación en la vulneración del derecho a ser juzgado por su juez natural, debido a que, según señala, el juez competente, en aplicación del artículo 35 de la Constitución de 1998, vigente a la época que sucedieron los hechos, era el Contencioso Administrativo.

16. Sobre la base de los antecedentes señalados, la entidad accionante pretende que por medio de esta acción extraordinaria de protección se deje sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia, así como la sentencia emitida por la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia dictadas dentro del proceso judicial.

b. De los órganos jurisdiccionales accionados.

17. El 3 de mayo de 2017, los jueces de la Corte Nacional de Justicia Alfonso Asdrubal Granizo Gavidia y Paulina Aguirre Suárez, remitieron a esta Corte un informe de descargo, en el cual explicaron que no se vulneró el derecho de la accionante a ser juzgada por un juez competente.

18. Los jueces manifestaron que para definir su competencia analizaron las actividades realizadas por la empresa EMASEO y concluyeron que conforme la ordenanza de creación de la misma, sus actividades podían ser delegables al sector privado, por lo que era aplicable el inciso cuarto del numeral 35 de la Constitución de 1998, que establecía:

“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 regularán por el derecho del trabajo, con excepción de las funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o equivalentes, las cuales estarán sujetas al derecho administrativo.”

19. Los jueces concluyeron que *“la Empresa Metropolitana de Aseo EMASEO, al tener facultad para delegar sus actividades de conformidad con lo previsto en el artículo 7 de la Ordenanza Municipal No. 3054, de 18 de noviembre de 1993, reguló sus relaciones con los servidores bajo las normas de Código de Trabajo; y, en consecuencia la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia era competente para conocer los recursos extraordinarios de casación”*, por lo que la alegación en la acción extraordinaria de protección deviene en improcedente.

20. De igual forma, afirmaron que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica debido a que se aplicaron las normas determinadas previamente en el ordenamiento jurídico, *“en un primer momento declarándonos competentes para conocer y resolver los recursos interpuestos por las partes procesales, y a posteriori para resolver el controvertido con fundamento particularmente en los artículos 118 y 35 numeral 9 de la Constitución Política del Ecuador, vigente a la fecha de terminación de la relación laboral”*.

21. Finalmente, los jueces señalaron que no se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva debido a que: *“a la accionante no se le ha negado el derecho al acceso a la justicia toda vez que su demanda ha sido calificada y aceptada a trámite, y a lo largo del proceso se ha garantizado el ejercicio de su defensa y de su derecho a contradecir e impugnar las sentencias emitidas en el juicio”*.

22. El 27 de junio de 2017, María Alexandra Domínguez Arcos, Jueza de la Unidad del Trabajo con sede en la Parroquia Ñaquito, remitió a esta Corte su informe de descargo en el cual señaló que avocó conocimiento del caso el 23 de junio de 2013, *“siendo el estado procesal de la causa la ejecución de la sentencia. Siendo por tanto los funcionarios que actuaron en su debido momento los llamados a pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección.”*

23. Conforme consta de la razón sentada, a fojas 13 vuelta del expediente constitucional, con fechas 27 y 28 de abril de 2017, se notificó con el auto de 25 de abril de 2017 a la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante el cual se solicitó un informe motivado de descargo respecto a los argumentos de la demanda, sin embargo hasta la presente fecha no se ha cumplido con esta disposición.

III Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia.

24. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

B. Análisis constitucional.

25. De acuerdo a la demanda, la entidad accionante considera que las decisiones judiciales impugnadas han vulnerado sus derechos contenidos en los artículos 11 numeral 9, 75, 76 numeral 3 y 82 de la Constitución de la República.

26. Respecto de la alegación de una presunta vulneración del artículo 11 numeral 9 esta Corte recuerda que en la sentencia No. 838-12-EP/19 se estableció 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”*¹, en tal sentido es improcedente que la empresa EMASEO alegue como vulnerado el artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República.

27. En la demanda se observa que el argumento principal de la entidad accionante es la supuesta violación del derecho a ser juzgado por un juez competente, inclusive, respecto de los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, el sustento central es que su afectación se dio como consecuencia de haber sido juzgado por un juez incompetente. Por lo tanto, a pesar de que el accionante alega vulnerados los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, esta Corte analizará la alegada vulneración del derecho a ser juzgado por un juez competente.

28. De igual forma, se observa que a pesar de que el accionante impugna las sentencias emitidas en primera y segunda instancia dentro del proceso originario, sus argumentos únicamente van dirigidos a en contra de la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia. En consecuencia, la Corte Constitucional centrará su estudio en determinar si la sentencia impugnada conculcó el derecho contenido en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución.

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 838-12-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párrafo 24.

a. Derecho a ser juzgado por un juez competente.

29. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 3 establece que: “(...)Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”; de igual forma en el literal k del numeral 7 del mismo artículo se establece que el derecho a la defensa incluye como garantía: “Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.”

30. Esta Corte Constitucional ha señalado que “la garantía del juez competente resulta de trascendental importancia para el debido proceso en la medida en que configura tanto la predeterminación de la autoridad y el trámite adecuado para cada procedimiento como el derecho constitucional a la defensa de las partes procesales”.²

31. En el mismo sentido, esta Corte ha considerado que para que se pueda analizar, vía acción extraordinaria de protección, sobre presuntas vulneraciones a la garantía a ser juzgado por un juez competente, se “requiere que el accionante haya agotado todos los mecanismos procesales contemplados por el marco legal adjetivo para la subsanación del vicio”,³ por lo que, por ejemplo, resultaría improcedente que sin haber alegado la excepción de incompetencia del juzgador en el proceso ordinario, se alegue falta de competencia en la demanda de acción extraordinaria de protección.

32. En el caso en concreto, dentro de la acción extraordinaria de protección, EMASEO manifiesta que “en la contestación a la demanda ya puso en conocimiento del Juez de primera instancia que la relación laboral habida entre la EMASEO y la señora Almeida estaba amparada en el Derecho Administrativo y no por el Código de Trabajo, siendo los juzgadores que conocieron en las diferentes instancias y recurso la causa, incompetentes en razón de la materia” (sic).

33. A fojas 17 del cuaderno de primera instancia consta la contestación realizada por EMASEO a la demanda presentada por Fabiola Alba Eulalia Almeida Reyes, de la cual se verifica que la entidad accionada del proceso laboral planteó como primera excepción la incompetencia del juez de trabajo en razón de la materia.

34. De la revisión del expediente, se verifica que la excepción planteada por EMASEO, fue resuelta, en su momento, en las sentencias de 25 de octubre de 2011, de 6 de febrero de 2012 y de 28 de enero de 2014, emitidas por el Juzgado Tercero de

² Ibidem, párrafo 27.

³ Ibidem, párrafo 30.

Trabajo, por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia respectivamente. Dichos órganos jurisdiccionales desecharon la excepción y resolvieron que eran competentes para conocer el caso.

35. De esta forma, se verifica que la entidad accionante ha alegado en todas las etapas del proceso originario que el juez competente, en razón de la materia, para conocer la causa, era el Tribunal Contencioso Administrativo y no los jueces de trabajo, en tal sentido es procedente que esta Corte se pronuncie respecto de dicha alegación.

36. En este orden de ideas, esta Corte observa que la sentencia emitida por la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en su numeral 6.2, con la finalidad dilucidar qué juez era competente en razón de la materia para conocer el caso, analizó el numeral nueve del artículo 35 de la Constitución Política de 1998, vigente a la época de la terminación de la relación laboral, el cual señalaba que:

“Artículo 35.- El trabajo es un derecho y un deber social. Gozará de la protección del Estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia. Se regirá por las siguientes normas fundamentales:

9. Se garantizará el derecho de organización de trabajadores y empleadores y su libre desenvolvimiento, sin autorización previa y conforme a la ley. Para todos los efectos de las relaciones laborales en las instituciones del Estado, el sector laboral estará representado por una sola organización.

Las relaciones de las instituciones comprendidas en los numerales 1, 2, 3 y 4, del Artículo 118 y de las personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal, con sus servidores, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública, salvo las de los obreros, que se regirán por el derecho del trabajo.

Cuando las instituciones del Estado ejerzan actividades que no puedan delegar al sector privado, ni éste pueda asumir libremente, las relaciones con sus servidores, se regularán por el derecho administrativo, con excepción de las relacionadas con los obreros, que estarán amparadas por el derecho del trabajo.

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 regularán por el derecho del trabajo, con excepción de las funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o equivalente, las cuales estarán sujetas al derecho administrativo”.

37. Por ende, de forma general el régimen jurídico que rige las relaciones de los servidores públicos y las instituciones del Estado son las normas que regulan la

administración pública y como excepción las normas del derecho laboral para el caso de los obreros.

38. Sin embargo, en los incisos tercero y cuarto del artículo 35 numeral 9 se aclara que para aplicar uno de los dos regímenes, se debe observar la posibilidad de que las actividades realizadas por la institución estatal puedan ser delegadas de forma total o parcial al sector privado.

39. Conforme afirmaron los juzgadores tanto en su fallo como en su informe de descargo, el artículo 7 de la ordenanza⁴ de creación de la Empresa Metropolitana de Aseo, establecía que la entidad podía delegar sus funciones mediante concesión al sector privado; por lo tanto, las relaciones con sus empleados se debían regir conforme lo establece el último inciso del numeral nueve de la norma citada.

40. Es decir, conforme lo determinaron los jueces nacionales al analizar la competencia en razón de la materia, las relaciones laborales entre la empresa EMASEO y sus empleados se debían regir por el derecho de trabajo, siempre y cuando el empleado no desempeñe funciones de dirección, gerencia, representación asesoría, jefatura departamental o equivalente.

41. En este sentido los jueces, en el fallo impugnado, una vez realizado el análisis correspondiente, concluyeron que en función del contrato celebrado entre la señora Almeida Reyes y EMASEO, la trabajadora desempeñaba el cargo de “Asistente 1”, por lo cual se ubicaba dentro de los servidores amparados por el derecho laboral.

42. Por las razones expuestas, los jueces en materia laboral que actuaron en las diferentes instancias en este proceso eran los competentes, en tal sentido, se concluye que no se vulneró el derecho de EMASEO establecido en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República.

43. Finalmente, se recalca que la acción extraordinaria de protección no faculta a esta Corte analizar la naturaleza de la relación laboral entre la empresa EMASEO y la actora del proceso laboral originario, sino, únicamente, verificar si los jueces que actuaron dentro de las distintas etapas procesales eran competentes para conocer la causa conforme al ordenamiento jurídico vigente a la época de los hechos.

⁴ El art. 7 de la Ordenanza Municipal No. 3054. Que trata las atribuciones del Director de EMASEO establece: “Otorgar concesiones a personas naturales o jurídicas para la prestación de servicios que le corresponden brindar a la empresa, conforme las normas que se dicte para el efecto”.

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 por la Empresa Metropolitana de Aseo “EMASEO”.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.08.18
12:23:27 -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 05 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.18
15:21:17 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1026-14-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
18:36:52 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 576-15-EP/20

Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

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

CASO No. 576-15-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 y desestima la acción extraordinaria de protección presentada por los señores Paulo Patricio Herrera Rojas y Raúl Marcelo Mogrovejo León, Alcalde y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Gonzanamá, respectivamente, contra *el auto de 29 de enero de 2015, dictado por* la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Loja dentro del juicio de partición de bienes N°. 11203-2013-10653. Se concluye que la autoridad judicial no violó los derechos de la entidad accionante.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 29 de octubre de 2003, los cónyuges, señor Julio Ernesto Ogoño Aguinsaca¹ y señora Delia Judith Sinche Caraguay, iniciaron un juicio especial de partición sobre los bienes de la señora Amada Filomena Ogoño Aguinsaca (+), en contra del señor Santiago Segundo Álvarez Castillo, cónyuge sobreviviente de la causante.
2. Los bienes materia de discusión eran un lote de terreno y casa solar signada con el número siete, de la manzana F2, ubicada en la calle Potosí de la urbanización de la cooperativa “Clodoveo Jaramillo Alvarado” (“**urbanización CJA**”), perteneciente a la parroquia Sucre del cantón y provincia de Loja; así como un lote de terreno ubicado en el sitio Guinguchi, perteneciente a la parroquia Purunuma, del cantón Gonzanamá, de la provincia de Loja. El juicio fue signado con el N°. 11301-2003-0544 y su conocimiento recayó en el Juez Primero de lo Civil de Loja (“**Juez**”).
3. Mediante providencia de 31 de octubre de 2003², el Juez aceptó la demanda y en lo principal, dispuso:

¹ El señor *Julio Ernesto Ogoño Aguinsaca* inició el proceso junto con su cónyuge, en calidad de hermano de la causante, la señora *Amada Filomena Ogoño Aguinsaca*.

² Notificada el 4 de noviembre de 2003.

1. Inscríbese la presente demanda en la Registraduría de la Propiedad del Cantón Loja, como en la Registraduría de la Propiedad del Cantón Gonzanamá, previa notificación a sus titulares, 2.- Cuéntese con el cónyuge sobreviviente el señor Santiago Segundo Álvarez Castillo quién será citado en la domicilio que señala, de esta ciudad de Loja. 3.- Cuéntese con el señor Alcalde y Procurador Síndico del Municipio de Loja; 4.- Cuéntese con el señor Agente Fiscal que fuere designado para esta Judicatura y con el señor Procurador Tributario de Loja y Zamora Chinchipe. 5.- Por tratarse de una demanda contra herederos se manda a citar a los herederos desconocidos y/o presuntos de la causante, [...] Para la inscripción de esta demanda en la Registraduría de la Propiedad del Cantón Gonzanamá, se depreca al señor Juez de lo Civil de dicho Cantón para ellos remítase el despacho en regla, como la notificación de dicho funcionario.- [...]³.

4. El 19 de agosto de 2004, el Juez indicó que se ha cumplido con las solemnidades legales establecidas en el artículo 653 del Código de Procedimiento Civil⁴ (“CPC”), por lo que no existe nulidad que declarar. Por otro lado, aceptó las cuestiones previas planteadas por los sujetos activos, esto es que: 1) el lote de terreno y casa solar ubicado en la Urbanización CJA del cantón Loja, fue adquirido por la causante mientras estaba soltera, por lo cual no entra al haber conyugal; y, 2) que el lote de terreno ubicado en el sitio Guinguchi del cantón Gonzanamá, les corresponde la cuota del 25%, en razón de que fue comprado conjuntamente con su cuñado Juan Álvarez Castillo.
5. Posterior a la celebración de la junta de herederos⁵, en la cual el señor Julio Ernesto Ogoño Aguinsaca y la señora Delia Judith Sinche Caraguay renunciaron expresamente a los derechos sobre el lote de terreno ubicado en el sitio Guinguchi del cantón Gonzanamá, el 11 de febrero de 2005 el Juez aprobó las hijuelas partibles y, de conformidad al artículo 664 del CPC⁶, corrió traslado a los interesados con las operaciones de partición a fin de que formulen observaciones.
6. No habiendo observaciones por ninguna de las partes, mediante sentencia de 11 de mayo de 2005, el Juez aprobó la partición de los bienes sucesorios dejados por la señora Amada

³ Con fecha 4 de noviembre de 2003, consta la razón de notificación a las partes procesales a las casillas señaladas (*Julio Ernesto Ogoño Aguinsaca y Delia Judith Sinche Caraguay, y Santiago Segundo Álvarez Castillo*). Así mismo, consta razón de 27 de noviembre de 2003, en la cual se remite extracto para la prensa. Las publicaciones se realizaron los días 28 de noviembre, 1 y 2 de diciembre, todas del año 2003.

⁴ Código de Procedimiento Civil. Registro Oficial Suplemento N° 687 de 18 de mayo de 1987, derogado por la Codificación N° 11, publicada en Registro Oficial Suplemento N° 58 de 12 de Julio del 2005. “Art. 653.- Propuesta la demanda, después de declarar que ésta reúne los requisitos legales, el juez concederá el término de quince días para que se presenten todas las cuestiones cuya resolución fuere necesaria para llevar a cabo la partición, inclusive lo relacionado con la competencia o jurisdicción del juez. Si lo concerniente a las cuestiones previas se hubiere propuesto antes, en juicio independiente, se acumularán los autos al proceso de partición, siempre que el juez de primera instancia no hubiere pronunciado sentencia. Si ya la hubiere dictado y estuviere pendiente algún recurso, se suspenderá el proceso de partición hasta que se resuelva definitivamente dicho juicio”.

⁵ Mediante providencia de 28 de septiembre de 2004, el juez convocó a “junta de interesados”. Esta se llevó a cabo el 4 de octubre de 2004, con la presencia.

⁶ Código de Procedimiento Civil. Registro Oficial Suplemento N° 687 de 18 de mayo de 1987, derogado por la Codificación N° 11, publicada en Registro Oficial Suplemento N° 58 de 12 de Julio del 2005. “Art. 664.- El Juez, una vez hechas sus operaciones, dará traslado a los interesados, por el término de diez días, que correrá simultáneamente para todos. Si no hubiere objeciones y se tratara de bienes raíces, ordenará que se protocolicen e inscriban las hijuelas. Si hubiere objeciones, el Juez las tramitará en juicio verbal sumario. La sentencia que dicte, aprobando la partición o haciendo las rectificaciones que fueren necesarias, será susceptible de los recursos que la Ley concede en tal juicio. El superior, al expedir su fallo, resolverá todos los puntos comprendidos en el recurso, sean de la naturaleza que fueren”.

Filomena Ogoño Aguinsaca. En lo principal, la sentencia estableció que, a los cónyuges Julio Ernesto Ogoño Aguinsaca y Delia Judith Sinche Caraguay, se les adjudica el bien inmueble localizado en la urbanización CJA; y, al cónyuge sobreviviente, el señor Santiago Segundo Álvarez Castillo, se le adjudica el lote de terreno rural, denominado Guinguchi, ubicado en la parroquia Purunuma del cantón Gonzanamá de la provincia de Loja.

7. En fase de ejecución de la sentencia referida *ut supra*, el caso fue sorteado nuevamente con el N°. 11203-2013-10653 y su conocimiento recayó en la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Loja (“**Juez**”).
8. Mediante providencia de 20 de enero de 2014, el Juez agregó al proceso el acta de entrega material del inmueble *ubicado en la “urbanización CJA”*, en el cual consta que el depositario judicial realizó la entrega del bien inmueble totalmente vacío a favor de los esposos Julio Ernesto Ogoño Aguinsaca y Delia Judith Sinche Caraguay, y a su entera satisfacción.
9. El 27 de enero de 2015, el señor *Santiago Segundo Álvarez Castillo solicitó la nulidad del proceso, en virtud de que en el presente juicio de partición de bienes no se citó al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Gonzanamá, ni se emitió informe favorable por parte de dicha institución, de conformidad a lo establecido en los artículos 241.1⁷ de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (“LORM”) y 473⁸ del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”)*.
10. El 29 de enero de 2015, el Juez ordenó el archivo de la causa y negó por *extemporáneo e improcedente* el pedido de declaratoria de nulidad.⁹
11. De esta decisión, el señor *Santiago Segundo Álvarez Castillo interpuso recurso de revocatoria, el cual fue resuelto mediante providencia de 13 de febrero de 2015, en que el Juez desestimó la revocatoria formulada.*
12. El 20 de febrero de 2015, el señor *Santiago Segundo Álvarez Castillo interpuso recurso de apelación de las decisiones de 29 de enero de 2015 y de 13 de febrero de 2015. Dicho*

⁷ Ley Orgánica de Régimen Municipal, número 1 del artículo 429, norma derogada por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización publicada en el Registro Oficial N°. 303, de 19 de Octubre de 2010. Artículo 241: “*En el caso de partición judicial de inmuebles situados en el área urbana o de expansión urbana, los jueces ordenarán que se cite la demanda al respectivo Municipio y no se podrá realizar la partición sino con informe favorable del mismo. Si de hecho se realiza la partición, será nula. [...]*”.

⁸ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial N°. 303, de 19 de Octubre de 2010. Artículo 473: “*Partición judicial y extrajudicial de inmuebles.- En el caso de partición judicial de inmuebles, los jueces ordenarán que se cite con la demanda a la municipalidad del cantón o distrito metropolitano y no se podrá realizar la partición sino con informe favorable del respectivo concejo. Si de hecho se realiza la partición, será nula. [...]*”.

⁹ En este auto, el Juez indicó: “*Por cuanto la sentencia emitida y notificada el 11 de mayo de 2005, por parte del doctor Bolívar Márquez Pacheco, Juez Primero de lo Civil de Loja, que me antecedió en el conocimiento y resolución; que declara la validez procesal, acepta la demanda y aprueba las hijuelas partibles [...] respecto de la cual no se han interpuesto recursos horizontales ni verticales; por manera que, a la fecha, se encuentra debidamente ejecutoriada por el Ministerio de la Ley. Es más, ha sido ejecutada conforme a ley, [...]; resta por ordenar, como en efecto se lo hace, se proceda al ARCHIVO DE LA CAUSA*”.

*recurso fue resuelto en auto de 3 de marzo de 2015, en que el Juez negó el recurso de apelación interpuesto por improcedente*¹⁰.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

13. El 19 de marzo de 2015, los señores Paulo Patricio Herrera Rojas y Raúl Marcelo Mogrovejo León, Alcalde y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Gonzanamá, respectivamente, (*“entidad accionante”*) presentaron la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra del auto de 29 de enero de 2015 (*“auto impugnado”*). Esta acción fue admitida el 17 de julio de 2015 y fue sorteada para su sustanciación, por primera ocasión, el 29 de julio de 2015.¹¹
14. 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 Organismo la presente causa fue sorteada el 9 de julio de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
15. El 3 de marzo de 2020 el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

16. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (*“CRE”*), en concordancia con el artículo 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 las partes procesales

3.1. De la entidad accionante

17. De la revisión de la demanda se desprende que la entidad accionante alega que el auto de 29 de enero de 2015 ha vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía a la defensa, consagrados en los artículos 75 y en el numeral 7 del artículo 76 de la CRE.
18. El principal argumento de la entidad accionante se centra en que, a través de la respuesta negativa frente a la interposición del recurso de nulidad y, a su vez, del archivo de la causa, se inobservaron las normas de la LORM y del COOTAD, respecto a lo determinado en los artículos 241.1 y 473, respectivamente. En las normas antes referidas, se establece que, en procesos de partición judicial de inmuebles, se deberá citar al Municipio y no se podrá realizar partición alguna sin previo informe favorable de esta entidad; de modo que, si de hecho se realiza, la misma será nula.

¹⁰ El Juez argumentó su decisión indicando: “[...] *dado el actual estado de la causa en que la sentencia se encuentra ejecutoriada y ejecutada conforme a lo resuelto en la misma; y, por que no obra de autos ni se ha justificado que aquellas providencias le hayan ocasionado gravamen irreparable, de conformidad con lo establecido en el Art. 326, inciso segundo del Código de Procedimiento Civil, se niega el recurso de apelación*”.

¹¹ Fue sorteada a la ex jueza Ruth Seni Pinoargote.

19. En tal sentido, la entidad accionante indica: *“nunca se ha citado con la demanda de partición a la Municipalidad del Cantón Gonzanamá, peor aún que se haya emitido informe favorable para realizar la presente partición, como lo dispone la normativa legal referida”*.
20. Bajo estas consideraciones, la entidad accionante requiere: 1) que se admita la acción extraordinaria de protección; 2) que se revoque el auto de 29 de enero de 2015; y, 3) que se declare nulo todo el proceso de partición, a efectos de solventar el presunto daño causado por la violación de derechos constitucionales y legales.

3.2. De la parte accionada

21. El 29 de enero de 2016, el Juez de la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Loja presentó su informe de descargo en el cual indicó:

Al haberse concluido el juicio de partición, una vez ejecutoriada y ejecutada la sentencia en los términos y fechas de la referencia, donde además se declara la validez procesal, y sin que haya sido objeto de impugnación de ninguna naturaleza dentro del término legal que tuvieron para hacerlo (Art. 324 CPC), genera la preclusión definitiva de la acción deducida, ya que cierra toda discusión dentro de este juicio [...].

3.3. De los terceros interesados

22. Comparecen, como terceros interesados en este proceso, los accionantes del juicio de partición de bienes, *los cónyuges, señor Julio Ernesto Ogoño Aguinsaca y señora Delia Judith Sinche Caraguay, indicando lo siguiente:*

- (i) Respecto a la presunta inobservancia de lo establecido en el artículo 241.1. de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, manifiestan que:

[...] esa norma debe ser analizada en conte[x]to, en el cual haya trascendido en un perjuicio económico al Municipio del Cantón Gonzanamá, si jamás ha habido un fraccionamiento del terreno denominado Guinguche, en razón que se llegó a un acuerdo entre las partes, [...].

- (ii) Además, indican que:

[e]n el año 2003, fecha en la que se siguió el juicio de partición de los bienes dejados por la extinta Amada Filomena Ogoño Aguinsaca, no tenía competencia en los predios rurales la Ley Orgánica de Régimen Municipal, sino que se contaba con el INDA; y, además, el Art. 473 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, entro el vigencia el 19 de octubre del año 2010, por lo tanto esta ley no tiene carácter retroactivo sino a partir de la promulgación de la ley [...].

4. Análisis

23. De la revisión integral de la demanda, se desprende que la entidad accionante busca la nulidad de la sentencia a través de la cual se realizó la partición de los bienes dejados por la causante, *señora Amada Filomena Ogoño Aguinsaca, por presuntamente haberse resuelto*

un proceso de esta naturaleza sin informe previo de la Municipalidad a la cual pertenece uno de los predios en discusión.

24. Así mismo, sus argumentos se centran en la presunta vulneración a la tutela judicial efectiva y al derecho al debido proceso en la garantía a la defensa, por presuntamente no haber podido ser parte del proceso de partición. En consecuencia, las alegaciones de la vulneración de derechos se circunscribe a no haber sido parte del proceso inferior N°. 11203-2013-10653, por lo que la Corte procederá a analizar sendos derechos a través del siguiente problema jurídico:

24.1. El auto impugnado que ordenó el archivo de la causa y negó el pedido de nulidad por falta de citación, ¿vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la defensa?

25. El artículo 75 de la CRE establece 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; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

26. Sobre este derecho, esta Corte ha precisado que el mismo se compone de 3 supuestos específicos: i) el acceso a la administración de justicia; ii) la observancia de la debida diligencia por parte de los operadores de justicia y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales vigentes que permitan obtener una decisión sobre el fondo, debidamente fundamentada en derecho; y, iii) la ejecución de la decisión¹². En este caso, sobre la base de las alegaciones de la entidad accionante, se observa que la presunta vulneración se enmarca al primer supuesto de la tutela judicial efectiva.

27. Por su parte, el artículo 76 numeral 7 letra a) de la CRE establece que:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. [...].

28. En ese sentido, esta Corte ha indicado que la garantía de no ser privado del derecho a la defensa implica garantizar a las partes de un proceso un resultado justo y equitativo, que incluya la oportunidad de ser escuchado con el objetivo de:

hacer valer sus pretensiones frente al juez. Por lo que, esta garantía debe ser observada durante toda la tramitación del proceso judicial, el mismo que, se basa en la igualdad procesal en virtud de la cual las partes intervinientes en un proceso deben estar en igualdad de condiciones ante la administración de justicia¹³.

29. De la revisión del expediente, se verifica que la entidad accionante busca legitimar su participación dentro del proceso ordinario, toda vez que considera que tuvo que haber

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N°. 0851-14-EP/20, N°. 1943-12-EP/19, N°. 015-16-SEP-CC.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 935-13-EP/19 del 7 de noviembre de 2019, párr. 46.

tenido la oportunidad de acceder al sistema de justicia, a ejercer su derecho a la defensa y ser escuchada en las distintas actuaciones judiciales dentro del juicio de partición de bienes.

30. Esta pretensión la expone con fundamento en el artículo 241.1 de la LORM y el artículo 473 del COOTAD, por lo que, a su consideración, al no haberse citado al GAD de Gonzanamá para que emita su informe, se habría vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva y a la defensa, y en tal sentido, el proceso sería nulo.
31. En consecuencia, previo a determinar si existió o no vulneración, es preciso que esta Corte verifique si la entidad accionante debía ser citada dentro del proceso de partición de los bienes de la señora *Amada Filomena Ogoño Aguinsaca*.
32. Una vez revisadas las piezas procesales y la naturaleza del proceso inferior, esta Corte observa que el juicio de partición iniciado por los señores *Julio Ernesto Ogoño Aguinsaca y Delia Judith Sinche Caraguay*, se refiere al acervo o masa de bienes que dejó la causante, señora *Amada Filomena Ogoño Aguinsaca*.
33. Ahora bien, en el presente caso, la causante poseía dos bienes inmuebles ubicados en dos cantones distintos de la provincia de Loja, los mismos que, dentro del juicio de partición, fueron debidamente entregados mediante sentencia, según lo expuesto en el párrafo 2 *ut supra*.
34. Por lo tanto, al amparo de este marco fáctico y considerando el contenido y alcance del artículo 241.1 de la LORM¹⁴ (norma vigente al inicio del juicio de partición) y el artículo 473 del COOTAD¹⁵, esta Corte estima que la citación a la cual hace referencia la entidad accionante no es procedente, pues los cuerpos normativos *ibidem*, exigen dicha citación siempre que exista parcelación o fraccionamiento de suelo, situación que, en el presente caso no ha ocurrido, ya que se trata de dos bienes diferentes que formaban parte del patrimonio de la causante.
35. La sentencia de 11 de mayo de 2015, dentro del juicio de partición de bienes, se relaciona con la liquidación del acervo líquido repartible, el cual consistió en la asignación de un bien a cada una de las partes del proceso; lo cual no implica ni fraccionamiento de suelo ni partición de un bien inmueble, cuestión por la cual la autoridad judicial que resolvió la causa no incurrió en violaciones de derechos.
36. En consecuencia, al no adecuarse los hechos a los supuestos previstos en las normas alegadas por el GAD de Gonzanamá, esta Corte concluye que la entidad accionante no debía ser citada ni ser parte del proceso inferior; lo cual implica que no existió vulneración alguna a sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la defensa, por parte de la autoridad judicial.
37. Bajo estas premisas, esta Corte llama la atención al GAD Municipal de Gonzanamá por haber activado la justicia constitucional sin sustento alguno, sin tener fundamento legal

¹⁴ Este artículo está desarrollado dentro del capítulo denominado: “De las Parcelaciones y Reestructuraciones”.

¹⁵ Este artículo está incorporado dentro del Capítulo II, que se refiere a “Fraccionamiento de Suelos y Reestructuración de Lotes”, sección primera, en el cual se enuncian normas sobre “Fraccionamientos Urbanos y Agrícolas”.

para exigir que debía ser parte del proceso ordinario e inclusive, sin habersele ocasionado un daño de ninguna naturaleza.

5. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. **576-15-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: 2020.08.24
21:21:32 -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, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); 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
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito, 5 de agosto de 2020.

VOTO CONCURRENTE

JUEZA CONSTITUCIONAL DANIELA SALAZAR MARÍN

SENTENCIA No. 576-15-EP/20

1. Sobre la base del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulo mi voto concurrente respecto de la Sentencia No. 576-15-EP/20, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno del miércoles 5 de agosto de 2020 con los votos favorables de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Agustín Grivalva Jiménez y Teresa Nuques Martínez, a los que se sumaron el voto concurrente del juez Alí Lozada Prado y el mío.
2. Si bien estoy de acuerdo con la resolución, disiento con parte del análisis efectuado por la mayoría de la Corte Constitucional. En consecuencia, el presente voto se centra en el análisis que realizó la Corte acerca del cargo relacionado con la falta de citación al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Gonzanamá dentro del juicio especial de partición sobre los bienes de la señora Amada Filomena Ogoño Aguinaca (+), en contra del señor Santiago Segundo Álvarez Castillo, cónyuge sobreviviente de la causante. A continuación, explicaré brevemente las razones de mi discrepancia en relación con el análisis respecto al cargo indicado.

1. Decisión de mayoría

3. En el párrafo 34 de la sentencia No. 576-15-EP/20 se señala:

Por lo tanto, al amparo de este marco fáctico y considerando el contenido y alcance del artículo 241.1 de la LORM¹⁶ (norma vigente al inicio del juicio de partición) y el artículo 473 del COOTAD¹⁷, esta Corte estima que la citación a la cual hace referencia la entidad accionante no es procedente, pues los cuerpos normativos ibídem, exigen dicha citación siempre que exista parcelación o fraccionamiento de suelo, situación que, en el presente caso no ha ocurrido, ya que se trata de dos bienes diferentes que formaban parte del patrimonio de la causante.

¹⁶ Este artículo está desarrollado dentro del capítulo denominado: “De las Parcelaciones y Reestructuraciones”.

¹⁷ Este artículo está incorporado dentro del Capítulo II, que se refiere a “Fraccionamiento de Suelos y Reestructuración de Lotes”, sección primera, en el cual se enuncian normas sobre “Fraccionamientos Urbanos y Agrícolas”.

2. Consideraciones

5. La Ley Orgánica de Régimen Municipal, norma derogada por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicada en el Registro Oficial N°. 303, de 19 de octubre de 2010, en su artículo 241, señalaba que: *“En el caso de partición judicial de inmuebles situados en el área urbana o de expansión urbana, los jueces ordenarán que se cite la demanda al respectivo Municipio y no se podrá realizar la partición sino con informe favorable del mismo. Si de hecho se realiza la partición, será nula. [...]”*.
6. Por su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Registro Oficial N°. 303, de 19 de octubre de 2010, en su artículo 473 dispone *“Partición judicial y extrajudicial de inmuebles.- En el caso de partición judicial de inmuebles, los jueces ordenarán que se cite con la demanda a la municipalidad del cantón o distrito metropolitano y no se podrá realizar la partición sino con informe favorable del respectivo concejo. Si de hecho se realiza la partición, será nula. [...]”*.
7. Si bien la norma referida se encuentra contenida dentro de la sección denominada *“Fraccionamientos Urbanos y Agrícolas”*, era una obligación procesal contar con los Gobiernos Autónomos Descentralizados correspondientes dentro del juicio de partición. De hecho, dentro del proceso sí se contó con el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de Loja, conforme consta descrito en el párrafo 3 de la sentencia de mayoría.
8. El hecho de que dentro del proceso ya no hiciese falta el informe favorable del GAD del cantón Gonzanamá, en vista de que el bien ubicado en dicho cantón no fue fraccionado, no implica que al iniciar el proceso no se debía contar con dicho GAD, atendiendo la norma que en ese momento estaba vigente.
9. Por lo indicado, considero que dentro del proceso de partición, debió contarse tanto con el GAD de Loja, como con el GAD del cantón Gonzanamá, en apego a la norma citada que en ese momento se encontraba vigente, independientemente de que posteriormente no hiciese falta su informe favorable, considerando que los bienes de la partición no fueron fraccionados.
10. Si bien en este caso en particular no existió una afectación a los derechos, pues en la práctica en el caso en cuestión no se produjo un fraccionamiento, dado que los bienes fueron repartidos entre los herederos sin necesidad de fraccionarlos, existía la obligación procesal de citar y contar dentro del proceso también con el GAD del cantón Gonzanamá.
11. Por las razones expuestas, coincido con la sentencia de mayoría en que, al no existir vulneración de derechos en la decisión judicial impugnada, corresponde que esta Corte desestime la acción extraordinaria de protección. No obstante, de manera respetuosa y

por las razones expresadas, me aparto del análisis según el cual la Corte Constitucional en la sentencia de mayoría determina “*que la citación a la cual hace referencia la entidad accionante no es procedente*”.

**DANIELA
SALAZAR MARIN**

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2020.08.24 17:58:39
-05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la señora Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa N.º 576-15-EP, fue presentado en Secretaría General, mediante correo electrónico, el 05 de agosto de 2020, a las 18h07; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI**

Firmado digitalmente por AIDA
SOLEDAD GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.24 18:06:29 -05'00'

Dra. Aída García Berni
Secretaria General

Sentencia No. 576-15-EP/20

Quito, D. M., 19 de agosto de 2020

Caso N° 576-15-EP
Voto concurrente del juez Alí Lozada Prado

1. Formulo este voto concurrente porque si bien estoy de acuerdo en desestimar las pretensiones de la demanda, disiento de la justificación contenida en el voto de mayoría. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, las resumo en los términos que se exponen en los siguientes párrafos.

2. Antecedentes del caso:

2.1. La sentencia dictada dentro del juicio N° 11203-2013-10653 aprobó la partición de los bienes de Amada Filomena Ogoño Aguinsaca, según la cual, a los demandantes, Julio Ernesto Ogoño Aguinsaca y Delia Judith Sinche Caraguay, se les adjudicó un bien inmueble ubicado en el cantón Loja y al cónyuge sobreviviente, Santiago Segundo Álvarez Castillo, se le se le adjudicó un inmueble localizado en el cantón Gonzanamá.

2.2. Santiago Segundo Álvarez Castillo solicitó que se declare la nulidad del proceso por falta de citación del Municipio de Gonzanamá, invocando normas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, petición que fue negada por el juez al considerar que la sentencia, que había declarado la validez del proceso, tenía autoridad de cosa juzgada e, inclusive, ya se había ejecutado. Dicha providencia, por último, dispuso el archivo de la causa.

2.3. Contra la providencia mencionada en el párrafo anterior, la Municipalidad de Gonzanamá presentó una demanda de acción extraordinaria de protección por considerar que sus derechos constitucionales fueron vulnerados porque no se le citó en el juicio N° 11203-2013-10653.

3. Pues bien, el voto de mayoría del que disiento consideró que no se habían vulnerado los derechos a la tutela judicial y a la defensa del Municipio de Gonzanamá porque no era necesario citar a la referida municipalidad, por cuanto,

[...] considerando el contenido y alcance del artículo 241.1 de la LORM (norma vigente al inicio del juicio de partición) y el artículo 473 del COOTAD, esta Corte estima que la citación a la cual hace referencia la entidad accionante no es procedente, pues los cuerpos normativos ibídem, exigen dicha citación siempre que exista parcelación o fraccionamiento de suelo, situación que, en el presente caso no ha ocurrido, ya que se trata de dos bienes diferentes que formaban parte del patrimonio de la causante.

4. El referido artículo innumerado posterior al 241 de la Ley de Régimen Municipal (LORM) –agregado por el artículo 80 de la Ley N° 104, publicada en el Registro Oficial N° 315, de 26 de agosto de 1982– prescribía lo siguiente:

En el caso de partición judicial de inmuebles situados en el área urbana o de expansión urbana, los jueces ordenarán que se cite la demanda al respectivo Municipio y no se podrá realizar la partición sino con informe favorable del mismo. Si de hecho se realiza la partición, será nula. Si

se tratare de partición extrajudicial de inmuebles situados en las mismas áreas, los interesados pedirán al Municipio la autorización respectiva, sin la cual no podrá realizarse la partición.

5. Discrepo del transcrito razonamiento del voto de mayoría porque, como se aprecia, el supuesto para la obligación de citar al respectivo municipio es que se trate de un proceso de “partición judicial de inmuebles situados en el área urbana o de expansión urbana”, lo que se cumplía en el presente caso. La argumentación del voto de mayoría confunde la “partición judicial” (supuesto en el que debe citarse al respectivo municipio) con la “parcelación o fraccionamiento de suelo”. Esta última puede o no ser el resultado de la primera. De manera que, al tiempo de la citación, lo único cierto es que se trata de una partición y solo al final del procedimiento (al emitirse la sentencia) se sabrá si ella ha implicado o no una parcelación o fraccionamiento.

6. Lo dicho, sin embargo, no supone que debían estimarse las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección, por estas dos razones:

6.1. La falta de citación, en este caso, no podía afectar los derechos constitucionales a la tutela judicial y a la defensa. Conforme a la disposición citada en el párr. 4 *supra*, el objetivo de citar a las municipalidades en estos casos es la emisión de un informe para garantizar la regularidad de eventuales fraccionamientos de inmuebles urbanos, no la protección de los derechos e intereses de una de las partes en el juicio.

6.2. Por otro lado, la citación al Municipio de Gonzanamá habría sido improcedente por un motivo distinto al identificado en el voto de mayoría: el citado artículo innominado posterior al 241 de la LORM se refiere a inmuebles situados en el área urbana o de expansión urbana, y los terceros interesados señalan que el inmueble adjudicado era un predio rural. Lo que explicaría por qué se citó en el juicio al Municipio de Loja (en cuya área urbana estaba ubicado uno de los inmuebles) y no al Municipio de Gonzanamá.

7. Conforme a los razonamientos anteriores, soy de la opinión que, en el caso se debían desestimar las pretensiones de la demanda, pero no por las razones expuestas en el voto de mayoría, sino por las aquí expresadas.

ALI VICENTE
LOZADA
PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO
Fecha: 2020.08.25 12:36:13
-05'00'

Alí Lozada Prado

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del señor Juez Constitucional Alí Lozada Prado, en la causa N.º 576-15-EP, fue presentado en Secretaría General, mediante correo electrónico, el 19 de agosto de 2020, las 19h03; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEIDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aida García Berni

Secretaria General

CASO Nro. 0576-15-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Sentencia No. 112-11-IS/20
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito D.M., 15 de julio de 2020

CASO No. 112-11-IS

**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 si existió por parte de la Universidad Central del Ecuador el incumplimiento de la resolución No. 0023-2008-TC, dictada por la Corte Constitucional para el periodo de transición, relacionada al registro de títulos de doctor obtenidos antes de la Ley Orgánica de Educación Superior.

I. Antecedentes procesales

1. El 18 de noviembre de 2011, Mario Guillermo Leguizamo Torres, Ruth Enriqueta Páez Granja y Rafael Antonio Suarez Garrido (“**los accionantes**”), por sus propios derechos presentaron una acción de incumplimiento de la resolución constitucional expedida el 16 de enero de 2009 dentro del caso No. 0023-2008-TC, en que se declaró la inconstitucionalidad de la Resolución No. “RCP.S9.No.119-06” del 27 de julio de 2006 expedida por el extinto Consejo Nacional de Educación Superior CONESUP (“**Resolución del CONESUP**”).
2. En certificación de la Secretaría General de la Corte Constitucional de 18 de noviembre de 2011 consta que el presente caso tiene relación con el caso No. 0023-2008-TC que se encuentra resuelto.
3. Una vez efectuado el sorteo el 8 de diciembre de 2011 correspondió al juez Patricio Herrera Betancourt y mediante auto del 22 de diciembre de 2011, dicho juez avocó conocimiento de la presente causa y ordenó que se notifique la presente acción de incumplimiento de resolución al Rector de la Universidad Central, al Procurador General del Estado y a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación SENESCYT.
4. Mediante escrito del 3 de enero de 2012 compareció la Universidad Central del Ecuador, y, el 26 de septiembre de 2012, la SENESCYT presentó un informe solicitado por el juez sustanciador. El 3 de diciembre de 2013, se resorteó la causa y se designó como jueza sustanciadora a Tatiana Ordenaña Sierra.
5. Los actuales jueces de la Corte Constitucional fueron designados el 5 de febrero de 2019 y mediante sorteo del 19 de marzo de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional, designó a Teresa Nuques Martínez como jueza sustanciadora, quien avocó conocimiento de la causa mediante auto del 10 de marzo de 2020.

II. Competencia

6. El numeral 9 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) otorgan competencia al Pleno de la Corte Constitucional para conocer y resolver el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales; por lo tanto, es competente para conocer la presente acción de incumplimiento de resolución constitucional.
7. Esta Corte Constitucional deja constancia de la actuación irresponsable de los anteriores miembros de la Corte Constitucional, quienes no emitieron un pronunciamiento en el momento oportuno.

III. Alegaciones de las partes

3.1 De la parte accionante

8. El 18 de noviembre de 2011, comparecieron los accionantes ante la Corte Constitucional y en su acción de incumplimiento, alegan que previamente interpusieron una demanda de inconstitucionalidad contra la resolución del CONESUP porque en ella se desconocían los derechos de los profesionales que obtuvieron el título de doctor antes de la Ley Orgánica de Educación Superior (“LOES”)¹.
9. Alegaron que la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la resolución del CONESUP, en resolución constitucional No. 023-2008-TC y que el CONESUP en efecto procedió a registrar sus títulos de doctores, pero que, al interior de la Universidad Central del Ecuador, las autoridades desconocieron la resolución No. 023-2008-TC de la Corte Constitucional del 16 de enero de 2009, porque desconoce que sus títulos se han registrado como títulos de cuarto nivel pues se les negó el derecho a ser “*incluidos en la programación escalafonaria y de reconocimiento académico del citado centro de educación superior*”
10. Alegaron que sus títulos de doctores constituyeron el máximo título que -antes de la LOES- otorgaban las facultades de Filosofía, por tanto, el registro de estos por parte del ex CONESUP, como cuarto nivel surte los mismos efectos y es equiparable al reconocimiento y registro de títulos que tomaron cursos de posgrados (maestrías), como lo dispuso la resolución No. 0023-2008-TC de la Corte Constitucional. Exceptuándose de esto a los doctorados PHD conforme la misma resolución de la Corte.
11. Finalmente, pretenden que se declare el incumplimiento de la resolución expedida el 16 de enero de 2009 dentro del caso No. 0023-2008-TC y se ordene la reparación integral, disponiendo a la Universidad Central que la cumpla y que “*homologando nuestros títulos de Doctores al de Maestría*”, se los incluya en la “*programación escalafonaria*” y de reconocimiento académico de la Universidad Central.

¹ Los comparecientes alegan esto en virtud que la resolución del CONESUP dejó sin efecto la resolución RCP-S17 No. 388.04 expedida en sesión No. 17 del 27 de octubre de 2004 que reconocía los títulos de doctor; y al dejarla sin efecto, se dejó de reconocer dichos títulos.

3.2 De la parte accionada

Universidad Central del Ecuador

12. El 3 de enero de 2012, compareció el Dr. Edgar Samaniego Rojas, Rector de la Universidad Central del Ecuador y respecto de las pretensiones de los accionantes, señaló que no se encuentran obligados por la resolución de la Corte Constitucional. Alegó que, como Rector, ha cumplido pues remitió al CONESUP un listado de los profesionales que se habían graduado como doctores antes de la LOES, para su registro, en el que constaron los accionantes.
13. Alegó que si bien es cierto que el ex CONESUP reconoció los títulos de los accionantes como de cuarto nivel estos no son títulos de posgrado² conforme al artículo 44 de la Ley de Educación Superior vigente hasta octubre de 2010³ y que la “*programación escalafonaria*” ya no existe debido a que el artículo 70 de la LOES regula el escalafón docente que deberá aparecer en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e investigador del Sistema de Educación Superior que no elabora su representación sino el CONESUP, según lo prevé el art. 169 (4) (m) de dicho reglamento.

SENESCYT

14. El 26 de septiembre de 2012, la Dra. Rina Pazos Padilla compareció en calidad de Coordinadora General de Asesora Jurídica de la SENESCYT y solicitó que se declare improcedente la acción presentada pues no corresponde a través de esta garantía la ampliación o modificación de lo decidido. Alegó que los hoy accionantes ya han presentado una acción de cumplimiento de resolución constitucional No. 23-2008-TC contra el CONESUP y que esta se encuentra resuelta en la sentencia No. 001-10-SIS-CC.

IV. Análisis constitucional

15. Con base en las consideraciones anotadas, este Organismo resolverá la presente acción de incumplimiento a través del siguiente problema jurídico:

² Para reforzar su postura, (i) Acompaña la circular No. 026 CONESUP. PR.2009 del 18 de febrero de 2009, en la que el CONESUP comunica a las Universidades el cumplimiento de la resolución de la Corte Constitucional No. 23-2008-TC con el siguiente agregado: “*para que se efectúen los trámites que les corresponde para el efeto de registro y certificación de los títulos de Doctor en Jurisprudencia y Doctor en Filosofía como títulos de cuarto nivel (no de postgrado)*”; (ii) Acompaña comunicación del 29 de abril de 2008, en la que el Procurador General del Estado comunicó al CONESUP que es su obligación registrar los títulos de Doctor en Jurisprudencia y Doctor en Filosofía como título de cuarto nivel *(no de postgrado)*. (énfasis del compareciente).

³ Art. 44 LOES (derogada el 12 de octubre de 2010). - “Art. 44.- Los niveles de formación que imparten las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior son: (...)”

c) Cuarto nivel o de posgrado, destinado a la especialización científica o entrenamiento profesional avanzado. Corresponden a este nivel los títulos intermedios de posgrado de especialista y diploma superior y los grados de magíster y doctor.

Las universidades y escuelas politécnicas no podrán otorgar títulos de diplomados o especialista, ni grados de magíster y doctor en el nivel de pregrado. Para acceder a la formación de posgrado se requiere tener título profesional de tercer nivel. (...)”

¿Es procedente la acción de incumplimiento presentada contra la Universidad Central del Ecuador por el presunto incumplimiento de la resolución constitucional No? 23-2008-TC del 16 de enero de 2009?

16. Para efectos de absolver este problema, se considera necesario realizar un detalle de las acciones relacionadas con este caso y la presente demanda.
17. Esta Corte Constitucional constata que los hoy accionantes y otros, presentaron la demanda de inconstitucionalidad por el fondo de la Resolución del CONESUP mencionada en el párrafo 1 *supra* y que mediante Resolución No. 0023-2008-TC del 16 de enero de 2009, la Corte Constitucional para el período de transición, declaró la inconstitucionalidad por el fondo de dicha Resolución, y, en consecuencia, dispuso al **CONESUP** el registro de: ***“los títulos de doctor en Filosofía y doctor en Jurisprudencia, obtenidos en universidades legalmente autorizadas y reconocidas, antes de la vigencia de la actual Ley Orgánica de Educación Superior, (...) como títulos de cuarto nivel, sin que esto signifique, en ningún caso, que dichos títulos sean equivalentes a los títulos de doctorado denominado “PhD (...)”.*** (énfasis añadido).
18. Posteriormente, los accionantes de la presente causa, interpusieron una acción de incumplimiento de la resolución constitucional No. 23-2008-TC en contra del CONESUP; demanda signada con el No. 0038-09-IS. En dicha causa, la Corte Constitucional para el período de transición, mediante sentencia No. 001-10-SIS-CC del 13 de enero de 2010, aceptó la demanda, declaró el incumplimiento de sentencia y le ordenó al **CONESUP** que ***“[...] proceda al registro de los títulos de Doctor otorgados por las Facultades de Filosofía y de Jurisprudencia, como de cuarto nivel, de acuerdo a los registros que constan en el CONESUP y que sirvieron de base para su inscripción como de tercer nivel, observando las siguientes reglas: a) Los títulos registrados como de tercer nivel, serán registrados automáticamente como de cuarto nivel. b) Para aquellos títulos que no tengan registro en el CONESUP, se deberá tramitar la inscripción como de cuarto nivel previa solicitud y justificación documental [...]”.*** (énfasis añadido).⁴
19. En la misma causa 0038-09-IS, mediante auto expedido el 11 de marzo de 2010, se determinó que ***“[...] se puntualiza que la sentencia dispone en forma clara y precisa que se registre los títulos de doctor otorgados por las Facultades de Filosofía y Jurisprudencia como de cuarto nivel”*** (énfasis añadido).
20. En la presente demanda de acción de incumplimiento de sentencia No. 112-11-IS, los accionantes pretenden que se declare el incumplimiento de la resolución No. 0023-2008-TC expedida el 16 de enero de 2009 y que se ordene la ***“reparación integral”***, disponiendo a la Universidad accionada que la cumpla y que ***“homologando nuestros títulos de Doctores al de Maestría”***, se los incluya en la programación escalafonaria y de reconocimiento académico de la Universidad Central.
21. De los antecedentes expuestos, esta Corte evidencia que:

⁴ Consta del presente expediente 112-11-IS, que los accionantes obtuvieron los siguientes títulos: Ruth Páez Granja: Doctora en Psicología Educativa y Orientación Vocacional (fojas 38); Rafael Suarez Garrido: Doctor en Psicología, Especialización Psicología Educativa y Orientación Vocacional (fojas 39); Mario Leguizamo Torres: Doctor en Psicología Clínica (fojas 40).

- 21.1.** El presente caso 112-11-IS, es la segunda acción de incumplimiento de sentencia que proponen los accionantes para lograr el cumplimiento de la resolución constitucional No. 23-2008-TC; sin embargo, llama la atención de esta Corte que los propios accionantes reconocen que sus títulos de doctor ya se encuentran inscritos como títulos de cuarto nivel, con lo cual se entendería que se ha cumplido respecto de ellos la única medida ordenada en la resolución No. 023-2008-TC, que precisamente dispuso dicho registro al CONESUP.
- 21.2.** El organismo responsable de cumplir la medida ordenada en la resolución constitucional No. 023-2008-TC era el ex CONESUP para el registro de títulos de doctor y no la Universidad Central del Ecuador, que es la accionada en esta causa y que, además, tampoco podría ser responsable de cumplir esa medida específicamente, pues una institución de educación superior no puede asumir responsabilidades que eran de competencia del ex CONESUP, hoy SENESCYT⁵.
- 21.3.** En la presente demanda 112-11-IS, los accionantes exigen a la Universidad Central que los incluya en la “*programación escalafonaria*” y que además “*homologue*” sus títulos de “*doctor*” a los de “*maestría*”. Estas pretensiones, aunque estén relacionadas a sus calidades de *doctor*, son un nuevo asunto que no fue objeto de la resolución de control de constitucionalidad cuyo incumplimiento se acusa, pues persiguen que los accionantes a propósito de su título de doctor asciendan en el escalafón docente. Dicho de otra manera, estas pretensiones subjetivas no estaban cubiertas por la demanda de inconstitucionalidad presentada que tenía como finalidad contrastar la norma impugnada (resolución del CONESUP) con la Constitución y que, declarada su inconstitucionalidad, trajo como única consecuencia quedar sin efecto, esto es, que se ordene el registro de los títulos de *doctor* por parte del CONESUP⁶. Cabe acotar expresamente, a través de la garantía de incumplimiento de sentencia prevista en la LOGJCC, esta Corte Constitucional no puede analizar nuevamente el fondo de lo decidido⁷, por lo que no corresponde que esta Corte revea lo decidido en el caso 23-2008-TC.
- 21.4.** Sin perjuicio de ello, esta Corte reconoce los efectos y el valor de una declaratoria de inconstitucionalidad conforme lo disponía el artículo 22 de la Ley de Control Constitucional⁸, aplicable a la época. Sin embargo, en el presente caso, se verifica: **(i)** que los accionantes no han alegado ni demostrado que la Universidad Central

⁵ En este punto, se aclara que, de forma posterior, esta Corte ha reconocido que al extinguirse el CONESUP, el organismo obligado al cumplimiento de la Resolución No. 0023-2008-TC es la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación SENESCYT. (Véase, por ejemplo: Sentencias Corte Constitucional No. 007-17-SIS-CC y 034-10-IS/19)

⁶ Véase parte resolutoria de la Resolución No. 0023-2008-TC publicada en el R.O. 518 del 30 de enero de 2009.

⁷ Sentencia Corte Constitucional No. 008-009-SIS-CC. Véase también Sentencia No. 16-13-IS/19

⁸ Art. 22 Ley de control constitucional (derogada el 22 de octubre de 2009): “*Art. 22.- Las disposiciones de ley, decreto - ley, decreto, ordenanza o reglamento materia de la demanda, que el Tribunal las declare inconstitucionales, cesarán en su vigencia y desde que tal resolución se publique en el Registro Oficial, no podrán ser invocadas ni aplicadas por juez o autoridad alguna.*

Dicha resolución, no afectará las situaciones jurídicas surgidas al amparo de tales normas y antes de la declaratoria de su inconstitucionalidad”

esté utilizando la resolución del CONESUP declarada inconstitucional contraviniendo la norma antes citada ni la misma resolución 23-2008-TC; (ii) la resolución del CONESUP declarada inconstitucional tenía relación exclusivamente con el reconocimiento de los títulos de doctor como cuarto nivel y no con los escalafones docentes⁹; con lo cual, esta Corte no encuentra incumplimiento alguno a la resolución 23-2008-TC por parte de la Universidad accionada. Cabe acotar que este Organismo ya se ha pronunciado en varios autos previamente sobre que se considera cumplida la resolución No. 23-2008-TC por parte de la SENESCYT¹⁰.

- 21.5. Finalmente, esta Corte toma nota que la resolución No. 23-2008-TC no ha dispuesto que ostentar un título de cuarto nivel es *per se* tener un título de maestría ni tampoco se desprende tal cuestión del ordenamiento jurídico vigente a la época ni del presente. Esto debido a que la maestría o ser magíster es solamente uno de los diferentes grados académicos que existen dentro del cuarto nivel de formación de educación superior¹¹; y que como se dijo en párrafo precedente esta Corte Constitucional no puede analizar nuevamente el fondo de lo decidido en una acción de incumplimiento de sentencia.

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 de incumplimiento signada con el número No. 112-11-IS.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.07.31
10:57:04 -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, en sesión ordinaria

⁹ Véase reproducción de la resolución del CONESUP en los antecedentes de la Resolución No. 0023-2008-TC publicada en el R.O. 518 del 30 de enero de 2009.

¹⁰ Véase por ejemplo autos 23 de junio de 2006, 12 de enero de 2007, 6 de abril de 2007 del caso 23-2008-TC.

¹¹ Véase actualmente art. 118 Ley Orgánica de Educación Superior (R.O. 298 del 12 de octubre de 2010), o el artículo 44 de la Ley Orgánica de Educación Superior Derogada (R.O. 77 15 de mayo de 2000) o en general no consta tal disposición en la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas Derogada (R.O. 243 del 14 de mayo de 1982).

de miércoles 15 de julio de 2020; el Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez no consigna su voto, en virtud de la excusa que presentó en esta causa, el 19 de mayo de 2020, aprobada en sesión del Pleno de la Corte Constitucional en la misma fecha.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.07.31
11:40:50 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0112-11-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes treinta y uno 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:
2020.08.03
09:57:18 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 65-12-IS/20

Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 12 de agosto de 2020

CASO No. 65-12-IS

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

Sentencia

Tema: Esta sentencia se pronuncia sobre la acción de incumplimiento en la que se exige la ejecución de una resolución de revocatoria de medidas cautelares. Dichas medidas versaban sobre la intervención de la Fuerza Pública en un bien inmueble, hasta que el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca resuelva sobre su propiedad.

I. Antecedentes procesales

1. El 23 de agosto de 2012, el señor Wilson Ismael Collaguazo, en calidad de presidente de la Asociación de Trabajadores Agrícolas “San Antonio de Valencia” (en adelante “la Asociación de Trabajadores”), presentó una solicitud de medidas cautelares constitucionales autónomas en contra del señor Telmo María Cevallos Guayasamín, por el presunto impedimento de ingreso y ocupación a varios de los asociados a la hacienda “San Antonio de Valencia de Tucuso” de propiedad de la referida asociación; así como también por presuntas amenazas y agresiones a varios de sus miembros. El proceso fue signado con el No. 003-2012.
2. Mediante auto resolutorio dictado el mismo día 23 de agosto de 2012¹, la jueza Vigésima Cuarta de Garantías Penales de Pichincha, a fin de proteger los derechos a la vida, integridad física y seguridad humana, dispuso las siguientes medidas cautelares:

“(…) En tal virtud, amparado en los artículos 424 y 427 de la Constitución de la República del Ecuador, DISPONGO: 1.- El desalojo inmediato de todas las personas que actualmente se encuentren al interior del predio denominado Hacienda San Antonio de Valencia, ubicada en el sector de Tucuso, parroquia de Machachi, cantón Mejía, provincia de Pichincha.- 2.- La inmediata intervención de la Fuerza Pública a fin de que tome control de propiedad y proceda al desalojo referido en el numeral 1 de esta Resolución, contando para ello con la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas; intervención cuyo plazo no podrá exceder de siete días.- 3.- La entrega del predio denominado Hacienda San Antonio de Valencia, a la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, como de todos los bienes muebles, aquellos que se reputan inmuebles, los semovientes y demás valores que pertenezcan a la Hacienda San Antonio de Valencia,

¹ Fojas 68 y 69 del expediente No. 003-2012.

con lo cual se formará un inventario y se nombrará un depositario judicial; luego de lo cual procederá a la entrega inmediata del predio a sus legítimos propietarios (...)”.

(Énfasis agregado)

3. A consecuencia de las medidas concedidas, el 24 de agosto de 2012 se nombró y posesionó al señor Freddy Cedeño Rosado como depositario judicial de los animales, enseres y demás bienes muebles de la hacienda San Antonio de Valencia; mientras sea resuelto por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria el conflicto en torno a los derechos de propiedad del referido bien inmueble.
4. El 25 de agosto de 2012, los señores Telmo María Cevallos Guayasamín, por sus propios y personales derechos, y Juan Francisco Cevallos Silva, por los que representa en calidad de mandatario de la señora Piedad Silva Orquera solicitaron la revocatoria y la nulidad del auto dictado el 23 de agosto de 2012.
5. Ante el pedido de revocatoria de las medidas, el 31 de agosto de 2012 se llevó a cabo una audiencia en la cual, considerando la juzgadora que ya se había cumplido la condición inserta en dichas medidas, y que ya no existía la necesidad de mantenerlas vigentes, emitió un auto revocando las mismas, disponiendo además la vigilancia constante de la Policía Nacional en la Hacienda San Antonio de Valencia a fin de controlar posibles enfrentamientos entre las partes.
6. El 05 de septiembre de 2012, la jueza de la causa ordenó el cumplimiento de la revocatoria de medidas cautelares resuelta el 31 de agosto de 2012; y que se oficie a las entidades inicialmente requeridas para este fin. Dicho auto fue notificado al día siguiente.
7. El 02 de octubre del 2012, el Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, Hugo Xavier Oliva Lalama, presentó un escrito de informe de cumplimiento de medidas. En este escrito manifestó haber dado cumplimiento a las medidas ordenadas en la resolución, esto es la entrega en acto formal y solemne del predio Hacienda San Antonio de Valencia, a favor de la Asociación de Trabajadores, después de haber verificado de forma previa el justo título inscrito y el certificado de gravámenes del Registro de la Propiedad del cantón Mejía, mismos que acreditaban a la Asociación como propietaria.
8. El 02 de octubre del 2012 a las 20h33, la jueza dispuso el archivo de la causa, considerando que se había cumplido lo ordenado, y en tal virtud, canceló el nombramiento del depositario judicial a fin de que entregue los bienes que mantenía en custodia a las personas que acrediten su derecho de dominio sobre los mismos.
9. Ante diversos impulsos de los señores Telmo Cevallos Guayasamín y Juan Francisco Cevallos Silva, mediante auto de 08 de octubre de 2012, la jueza ordenó a las partes estar a lo dispuesto en la providencia del 02 de octubre de 2012, dejándoles a salvo su derecho de activar las acciones que consideren pertinentes.

10. Inconforme frente a dicha decisión, el señor Telmo Cevallos Guayasamín interpuso recurso de apelación, el cual fue negado el 20 de octubre de 2012. De dicha negativa, el señor Telmo Cevallos Cevallos Guayasamín interpuso recurso de hecho, el mismo que también fue negado mediante auto del 29 de octubre de 2012.
11. El 16 de noviembre del 2012, Telmo Cevallos Guayasamín y Juan Francisco Cevallos Silva, este último en calidad de mandatario de la señora Zoila Piedad Silva Orquera (en adelante “los accionantes”), presentaron una acción de incumplimiento de los autos dictados el 31 de agosto de 2012 y el 5 de septiembre de 2012.
12. Desde la fecha de recepción de la presente acción de incumplimiento, no se asignó la causa a juez constitucional alguno, sino hasta el 11 de noviembre de 2015 según consta del memorando No. 1558-CCE-SG-SUS-2015, mediante el cual se remitió el expediente de la causa a la entonces jueza constitucional sorteada, Roxana Silva Chicaiza.
13. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces constitucionales. 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 presente causa mediante auto dictado el 27 de agosto del 2019.

II. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa de incumplimiento de sentencia, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

a. De la parte accionante

15. En su demanda, los accionantes realizan un recuento de los antecedentes del caso. En lo principal, califican de inexplicable que el 2 de octubre de 2012 la jueza ordenara el archivo de la causa, a pesar de tener pleno conocimiento de que la resolución de 31 de agosto de 2012 – a su criterio – no se había cumplido.
16. Finalmente, señalan como incumplido el auto de revocatoria de medidas cautelares de fecha 31 de agosto de 2012 así como la resolución de fecha de 6 de septiembre de 2012, dictadas dentro de la solicitud de medidas cautelares número 03-2012 por la Jueza Vigésima Cuarta de Garantías Penales de Pichincha.

b. Informe de la Dra. Eliana Ibeth Carvajal Soria, exjueza Vigésimo Cuarta de Garantías Penales de Pichincha, actual Jueza de la Unidad Judicial Penal con Competencia en Infracciones Flagrantes con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito.

17. Con escrito de fecha 3 de septiembre del 2019, compareció la referida jueza, informando que la causal aplicable al caso para revocar las medidas fue el primer supuesto previsto en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es decir, cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos. Concluyó, que habían variado las condiciones fácticas que existían al momento de la resolución de concesión de medidas cautelares.
18. Manifiesta que los accionantes exigen la restitución de la antes mencionada hacienda, y con ello pretenden confundir a la Corte Constitucional presentándose como beneficiarios de unas medidas que nunca solicitaron, pues los peticionarios de dichas medidas fueron los integrantes de la Asociación de Trabajadores Agrícolas “San Antonio de Valencia”. Asimismo, añade que a su criterio los proponentes de la acción en realidad pretenden una declaratoria de dominio del inmueble, cuestión que no puede dirimirse a través de una acción constitucional.
19. Señala que la protección de los bienes jurídicos amenazados no se puede lograr a través de la pretendida declaratoria de incumplimiento de sentencia.
20. Finalmente, menciona que las medidas cautelares se caracterizan por ser provisionales y que su revocatoria no puede derivar en una perpetua labor de control; y que dicha labor tampoco le corresponde asumir a una jueza de garantías constitucionales.

c. Informe de la Comandancia General de Policía

21. La Comandancia General de Policía manifestó que la Policía Nacional ha dado cumplimiento a todas las providencias judiciales emitidas por la jueza Vigésimo Cuarta de Garantías Penales de Pichincha dentro del caso de medidas cautelares constitucionales No. 003-2012

d. Informe del Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas

22. El Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas solicitó que la Institución Militar no sea tomada en cuenta en el presente proceso constitucional, considerando que no existe disposición dada por autoridad judicial o no judicial que las Fuerzas Armadas no hayan cumplido. Manifiesta además que las Fuerzas Armadas tampoco han sido sujeto procesal activo o pasivo en el conflicto entre la familia Cevallos Silva y la Asociación de Trabajadores Agrícolas “San Antonio de Valencia”.

e. Informe del Ministerio de Gobierno (antes Ministerio del Interior)

23. Esta cartera de Estado informó que, en virtud de la providencia de 2 de octubre del 2012, mediante la cual se dispuso el archivo, se colige plenamente que ni la Policía Nacional ni el Ministerio de Gobierno mantenían disposiciones pendientes de ejecución. Y solicita que se rechace la acción de incumplimiento de sentencia por cuanto se ha justificado que la Policía Nacional cumplió cabalmente las disposiciones de la jueza en el proceso y porque esta autoridad no ha expedido nuevas disposiciones claras y concretas para la institución policial o para dicha cartera de Estado.

f. Informe del Ministerio de Agricultura y Ganadería y de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria

24. Esta cartera de Estado expresó haber dado estricto cumplimiento del auto resolutorio de medidas cautelares, actuando en apego a la Constitución y la ley en toda la tramitación de la adjudicación. Además, advierte un abuso de derecho de los accionantes, quienes no habrían realizado la declaración de no haber presentado otra demanda en contra de las mismas personas por las mismas acciones u omisiones y con la misma pretensión, cuando existe un conjunto de acciones presentadas en la justicia ordinaria y ante la Corte Constitucional, con la única finalidad de dejar sin efecto el proceso administrativo de expropiación y la declaración de titularidad de la propiedad a favor de la Asociación accionante de las medidas cautelares.

IV. Decisión cuyo cumplimiento se demanda

25. El auto resolutorio dictado el 31 de agosto de 2012 por la Jueza Vigésimo Cuarta de Garantías Penales de Pichincha, dentro de la solicitud de medidas cautelares No. 003-2012, señalaba:

*“(...) **RESOLUCIÓN:** Por las consideraciones expuestas y luego de escuchadas las intervenciones de las partes en la presente Audiencia, de lo cual se ha podido concluir que han variado las condiciones fácticas que existían al momento de la resolución por la cual se concedieron las medidas cautelares solicitadas por el accionante, con fundamento en lo establecido en el Art. 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que hace referencia a la procedencia de la revocatoria de las medidas cautelares, y en su parte pertinente dice: “La revocatoria de las medidas cautelares procederá solo cuando se haya evitado interrumpido la violación de derechos, hayan cesado los requisitos previstos en esta ley, o se demuestre que no tenía fundamento (...)”, en el presente caso se estaría en el primer supuesto, esto es que con las medidas cautelares ordenadas inicialmente mediante Resolución de 23 de agosto de 2012, a las 20h12, se evitó la violación del derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad humana, ya no existe la necesidad de persistencia de tales medidas, por lo que se dispone: 1.- Se revoca las medidas cautelares otorgadas en los numerales 1, 2 y 3 de la resolución de 23 de agosto de 2012, a las 20h12, referidas al desalojo del predio Hacienda San Antonio de Valencia,*

*la intervención de la Fuerza Pública a fin de que proceda al desalojo, y entrega del predio a la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria.- 2.- Se dispone la vigilancia constante de la Policía Nacional en el predio Hacienda San Antonio de Valencia, a fin de controlar posibles enfrentamientos entre las partes, intervención que tendrá una duración de seis meses, para tal efecto oficiase al Comandante General de la Policía Nacional.- 3.- Se deja a salvo el derecho de las personas que eventualmente sean amenazadas en sus derechos, a fin de que presenten cualquier acción en caso de que los hechos supervinientes lo ameriten.- **NOTIFÍQUESE.-***

26. El auto dictado el 05 de septiembre de 2012 y notificado al día siguiente, por la Jueza Vigésimo Cuarta de Garantías Penales de Pichincha, dentro de la solicitud de medidas cautelares No. 003-2012 indicó que:

La resolución jurisdiccional tomada en audiencia de fecha 31 de agosto de 2012, a las 17:40, por la cual se revocó las medidas cautelares concedidas inicialmente, tiene carácter de obligatoria y vinculante, por lo que su incumplimiento acarrea responsabilidades civiles y penales (...), por lo que se conmina a los funcionarios involucrados en el cumplimiento de las medidas cautelares otorgadas inicialmente den estricto cumplimiento a los resuelto en la Audiencia de Revocatoria de Medidas Cautelares (...).

IV. Análisis del caso

27. Por un lado, el artículo 436 de la Constitución de la República señala que:

"La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: (...) 9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales."

28. En concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC que dispone:

"Incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales. - Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional".

29. Entonces, la acción de incumplimiento de sentencias tiene por objeto garantizar el cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. Mediante este tipo de acción la competencia de la Corte Constitucional se circunscribe exclusivamente a pronunciarse sobre el cumplimiento o no de lo dictaminado en sentencia por las autoridades jurisdiccionales en materia constitucional y no realizar un análisis del fondo del proceso.

30. Por otro lado, el artículo 87 de la Constitución de la República determina que:

“Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho.”

31. Las medidas cautelares independientes de las acciones constitucionales de protección se las denomina medidas cautelares autónomas y se encuentran reguladas desde el artículo 26 al 38 de la LOGJCC.
32. Las características principales de las medidas cautelares son la instrumentalidad, la provisionalidad, la mutabilidad, y la revocabilidad. Es por esto, que estas medidas son accesorias a un proceso principal, subsisten mientras se mantienen las circunstancias que las determinaron y terminarán en el momento que aquellas circunstancias varíen o cesen, pueden ampliarse o sustituirse cuando se justifique que éstas no cumplen adecuadamente con su función de cesar el daño o amenaza y, por último, si las circunstancias que motivaron su concesión varían pueden ser revocables. Por lo antes dicho, las medidas cautelares autónomas no son una acción o garantía de conocimiento, ni mucho menos constituyen juzgamiento ni generan efectos de cosa juzgada.
33. De acuerdo con nuestra legislación, las medidas cautelares autónomas procederán solamente cuando el juez tenga conocimiento de un hecho que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho; entendiéndose por grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la presunta vulneración².
34. En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia No. 66-15-JC/19 estableció que:

“[P]ara que procedan las medidas cautelares debe existir una acción u omisión que se encuentre en dos momentos: (1) cerca de producirse una violación (amenaza); (2) se está produciendo la violación. El primer momento se da antes de la violación y el segundo momento durante la violación de derechos. La violación a los derechos no se ha consumado en el primer momento y solo cabría interponer medidas cautelares. Si se está produciendo la violación de derechos, se causa un daño, entonces procede la garantía jurisdiccional de conocimiento que corresponda – por ejemplo, la acción de protección- de forma conjunta con la medida cautelar o de manera autónoma.”

35. En otras palabras, las medidas cautelares autónomas solo proceden cuando haya una amenaza a un derecho; pues en el caso de que exista supuesta vulneración lo que procedería es una garantía jurisdiccional de conocimiento, junto a una petición de medidas cautelares según se requiera.
36. En este tipo de procesos constitucionales, el juez no se pronuncia sobre la vulneración o no de un derecho constitucional, sino sobre la posible amenaza a un derecho constitucional. Por este motivo, la LOGJCC es clara en su artículo 28 al determinar que el otorgamiento de

² Artículo 27 de la LOGJCC.

las medidas y su adopción no constituirá prejuzgamiento sobre la declaración de la violación ni tendrán valor probatorio en el caso de existir una acción por violación de derechos.

37. De lo antes mencionado, se debe concluir que las medidas no pueden subsistir indeterminadamente en el tiempo. De allí que, las medidas pueden cambiar, no solo cuando cambien las circunstancias que les dieron sustento, sino cuando un juez haya conocido respecto de la supuesta amenaza o vulneración de derechos. Por ello, la Corte ha señalado que si se evita o se previene que se produzca la violación, entonces se ha dado cumplimiento de la medida cautelar; así también, si se detiene la violación que se está cometiendo³.
38. Por ende, en virtud de que las medidas cautelares autónomas no tienen un fin reparatorio, no constituyen un proceso de conocimiento⁴, los autos que dictan dichas medidas no son decisiones judiciales definitivas, dado que su vigencia, obligatoriedad y ejecución está supeditada a las circunstancias y a la decisión de los jueces de instancia cuando ejercen potestad jurisdiccional constitucional.
39. Al respecto, la Corte Constitucional para el período de transición estableció que, “(...) las medidas cautelares no tienen por objeto reparar el daño, sino solamente evitarlo o suspenderlo. Para reparar la violación de uno o varios derechos constitucionales, nuestro ordenamiento jurídico ha previsto que el mecanismo adecuado para ello son las acciones de fondo o conocimiento”⁵.
40. En igual sentido, en sentencia No. 034-13-SCN-CC, dictada en el caso N.º 561-12-CN, respecto a la naturaleza de la medida cautelar constitucional, esta Corte Constitucional estableció la siguiente regla jurisprudencial: “Las medidas cautelares tienen el carácter de provisionales. Por tanto, el efecto de la resolución que las conceda subsistirá en tanto persistan las circunstancias que las justifique o concluya la acción constitucional destinada a la protección de los derechos reconocidos en la Constitución, de haber sido presentada en conjunto con ella”.
41. Es necesario enfatizar que le corresponde en primer lugar al juez que ordenó las medidas cautelares autónomas supervisar y garantizar el cumplimiento y ejecución de estas; así lo establece el artículo 34 de la LOGJCC. En este sentido se ha establecido:

“el juzgador que emitió las medidas cautelares es el primer obligado a ejecutar sus propias decisiones, hacer el seguimiento de las mismas, e informar a las partes sobre la necesidad de

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 66-15-JC/19.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 364-16-SEP-CC, caso 1470-14-EP.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 052-11-SEP-CC, caso 0502-11-EP, la

*mantener las medidas, para lo cual podrá hacer uso de todas las prerrogativas que le faculta la LOGJCC para el cumplimiento de esta decisión constitucional”.*⁶

42. El juez deberá sancionar el incumplimiento de medidas cautelares de la misma manera que en los casos de incumplimiento de sentencias en las garantías jurisdiccionales constitucionales, conforme el artículo 30 del cuerpo legal antes citado. De este modo, el juez de instancia está dotado del amplio espectro de medidas coercitivas y correctivas que la LOGJCC, el Código Orgánico de la Función Judicial y demás normas legales le facultan para sancionar y reparar el incumplimiento de sus decisiones; pudiendo inclusive, en concordancia con el artículo 22 de la LOGJCC, sustanciar un incidente de daños y perjuicios, mediante un procedimiento sumario, por este hecho; y, ordenar el inicio del procedimiento de destitución, en caso de que el sujeto del incumplimiento haya sido una servidora o servidor público.
43. De lo expuesto se infiere claramente que mientras la medida cautelar supone una decisión de carácter provisional sobre una posible vulneración de derechos, que puede ser modificada o revocada si las circunstancias que la promovieron no persisten o si la acción constitucional principal con la cual se presentaron de manera conjunta concluye; en tanto que, la acción de protección corresponde a un proceso de conocimiento, en el que se efectúa un análisis sobre la alegación de vulneración de derechos constitucionales, que concluirá con un pronunciamiento de fondo sobre el asunto controvertido, en el que se determinará la existencia o no de la vulneración alegada, y se dispondrán las medidas de reparación adecuadas a cada caso.
44. Sin perjuicio de que esta Corte determinó que la ejecución de una medida cautelar o decisiones provenientes de procesos de medidas cautelares autónomas pueden ser objeto de la acción de incumplimiento de sentencias cuando nos encontremos ante decisiones contradictorias⁷; esta Corte considera que también en casos de gravamen irreparable, podría pronunciarse sobre el incumplimiento de una medida cautelar o de autos emitidos en dichos procesos.
45. En el presente caso, se observa que la primera decisión judicial impugnada corresponde a un auto revocatorio de medidas cautelares, considerando que ya no existía la necesidad de persistencia de las mismas, dado que ya habían alcanzado su objetivo; y el segundo acto impugnado es una reafirmación del primero. Siendo así, su único efecto fue cesar las actuaciones producto de las medidas antes impuestas, no corresponde ser conocida mediante una acción de incumplimiento de sentencias.
46. En el caso en estudio, la resolución de revocatoria de medidas cautelares se circunscribe al levantamiento de las mismas, toda vez que quedaron sin fundamento luego de verificado el cese de la amenaza que motivó su adopción, así como también la comprobación de otros

⁶ Sentencia Corte Constitucional No. 125-17-SEP-CC

⁷ Corte Constitucional, Sentencia No. 61-12-IS/19.

elementos de cumplimiento y restauración del orden, como fue la entrega de la Hacienda a sus propietarios, de acuerdo a las decisiones administrativas respectivas.

47. Así, se observa del expediente que tras la verificación del justo título inscrito y del certificado de gravámenes del Registro de la Propiedad del cantón Mejía, la Subsecretaría de Tierras cumplió con la entrega del predio Hacienda San Antonio de Valencia a quienes constaban como sus propietarios, es decir, a la Asociación de Trabajadores Agrícolas San Antonio de Valencia.⁸ En suma, la autoridad administrativa por medio del procedimiento correspondiente determinó quién debía tener el dominio del bien; sin perjuicio del control jurisdiccional correspondiente a tal decisión, que escapa el ámbito de actuación de la medida cautelar originaria. Es por ello que, una vez verificado esto último dispuso el archivo en atención a la naturaleza de las medidas cautelares ordenadas y al caso concreto
48. En consecuencia, el auto que ordenó la revocatoria de las medidas cautelares no se encuentra inmerso en el escenario de antinomia jurisdiccional. Tampoco se observa que exista algún gravamen irreparable, dado que el accionante cuenta con vías jurisdiccionales para discutir la propiedad o posesión del bien raíz o la juridicidad de las decisiones administrativas sobre ellos, objetos que no son adecuados a una medida cautelar constitucional autónoma en la medida que estas no constituyen juzgamiento ni podrían dar una decisión definitiva con fuerza de cosa juzgada sustancial.
49. Por lo tanto, la Corte se inhibe de pronunciarse sobre los méritos del caso y rechaza la demanda por improcedente.

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. Rechaza por improcedente la acción de incumplimiento de sentencia No. 65-12-IS.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES



Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.09.01
11:06:36 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁸ Este certificado también consta a fojas 60 del expediente de instancia; y fue adjuntado por la Asociación para demandar la medida cautelar de desalojo del señor Telmo María Cevallos Guayasamín y otros. Este certificado, emitido el 19 de julio del 2012 por el Registrador de la Propiedad de Mejía, dejaba constancia que la Hacienda San Antonio de Valencia, ubicada en el barrio San José de Tucuso, parroquia Machachi del canton Mejía, era de propiedad de la Asociación de Trabajadores Agrícolas “San Antonio de Valencia”.

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 12 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA Firmado
SOLEDAD digitalmente
GARCIA por AIDA
BERNI SOLEDAD
Dra. Aída García Berni GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0065-12-IS

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

AIDA Firmado
SOLEDAD digitalment
GARCIA e por AIDA
BERNI SOLEDAD
Dra. Aída García Berni GARCIA®
SECRETARIA GENERAL

Sentencia N°. 42-15-IS/20

Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 12 de agosto de 2020

CASO N°. 42-15-IS

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

SENTENCIA N°. 42-15-IS/20

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento presentada por EMASEO EP, mediante la cual solicita el cumplimiento de la sentencia N°. 42-12-SEP-CC dictada el 20 de marzo de 2012 por la Corte Constitucional para el período de transición dentro de la acción extraordinaria de protección N°. 085-09-EP.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 7 de septiembre del 2006, la señora Verónica Patricia Játiva Barrera presentó una demanda por despido intempestivo en contra de la Empresa Metropolitana de Aseo “EMASEO”, la causa fue signada con el N°. 17355-2006-0631.
2. En sentencia del 15 de marzo de 2007 (“**sentencia de primera instancia**”) la jueza Quinta de Trabajo de Pichincha resolvió aceptar parcialmente la demanda y disponer que EMASEO pague a la actora el valor de USD 48 733, 76. Inconformes con esta decisión, tanto la parte actora como la demandada, cada una por su parte, interpusieron recurso de apelación.
3. En sentencia del 11 de septiembre de 2007 (“**sentencia de segunda instancia**”), la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Superior de Justicia de Quito resolvió desechar el recurso interpuesto por EMASEO, y aceptar parcialmente el recurso de la actora, disponiendo que se le pague el monto USD 53 984,05. Sobre esta decisión, las partes procesales, de manera individual, interpusieron recurso de casación.
4. Mediante auto del 21 de enero de 2009, la Primera Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, resolvió desechar los recursos de casación.
5. El 20 de febrero de 2009, la señora Mónica Yolanda Melo Marín, en la calidad de gerente general de EMASEO, presentó acción extraordinaria de protección, misma que fue admitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el período de transición, mediante auto del 24 de agosto de 2010.
6. Como parte de la ejecución de la sentencia de segunda instancia, el 23 de abril de 2009, el juez Quinto del Trabajo de Pichincha ordenó que EMASEO pague a favor de la actora el valor de USD 54 167, 55; lo cual fue cumplido por esta empresa mediante transferencia N°. 3479918 del Banco de Fomento.

7. En sentencia N°. 42-12-SEP-CC del 20 de marzo de 2012, la Corte Constitucional para el período de transición resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección y dejar sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia, así como el auto de inadmisión de casación¹.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

8. El 5 de octubre de 2015, el señor Víctor Manuel Villacís Mejía, en calidad de gerente general y representante legal de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO EP, (“**empresa accionante**” o “**EMASEO**”) presentó una acción de incumplimiento respecto a la sentencia N°. 0042-12-SEP-CC (“**sentencia en discusión**” o “**sentencia alegada como incumplida**”), dictada por la Corte Constitucional para el período de transición dentro del caso N°. 85-09-EP.
9. 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 Organismo, la presente causa fue sorteada el 9 de julio de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
10. El 13 de febrero de 2020, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que en el término de 5 días: i) el Juzgado Quinto de Trabajo de Pichincha, hoy Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, remita un informe de las acciones realizadas para el cumplimiento de dicha sentencia; y, ii) EMASEO EP informe a este despacho si persiste el incumplimiento de la sentencia en discusión.

2. Competencia

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

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

12. La empresa accionante solicita que, por medio de esta garantía jurisdiccional, se disponga al juez Quinto de Trabajo de Pichincha que:

se sirva dar cumplimiento total, con los efectos jurídicos que acarrea el cumplimiento de la sentencia No. 0042-12-SEP-CC, de 20 de marzo de 2012, dentro del caso N0. 0085-09-EP, dictada por los Jueces Constitucionales en el periodo de transición.

¹ Se dejaron sin efecto estas decisiones, ya que la Corte Constitucional para el período de transición concluyó que: “De lo analizado y de las acciones de personal presentadas, se identifica que la señorita Verónica Patricia Játiva Barrera realizó su labor en áreas administrativas; por lo tanto no estaba amparada por el contrato colectivo y debía regirse por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa; en consecuencia, los jueces laborales no eran competentes para conocer la causa”.

13. Esto, toda vez que se dejó sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia, y el auto que inadmitió la casación; y, por lo tanto, se disponga que la señora Verónica Játiva Barrera devuelva a EMASEO EP el valor de USD 54 167,55.
14. Se deja constancia que la empresa accionante no remitió la información solicitada en auto del 13 de febrero de 2020 por el actual juez ponente.

3.2. De la judicatura de origen

15. La jueza Marianela Navas Suasnavas, en calidad de titular de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la Parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, en escrito del 21 de febrero de 2020, informó lo siguiente:
 - a) La Corte Constitucional únicamente dispuso como reparación integral dejar sin efecto el fallo dictado, sin mencionar nada sobre los efectos de la ejecución de dicha decisión, y, que EMASEO no solicitó una aclaración al respecto.
 - b) Que la única solicitud realizada a la jueza fue de copias certificadas de un auto de 10 de junio de 2015, dictado por el Juzgado Quinto de Trabajo, misma que fue negada por improcedente ya que las copias certificadas deben ser dirigidas al Coordinador de la Unidad Judicial.
 - c) Que hasta la actualidad EMASEO EP no ha requerido ninguna solicitud posterior, *“pues al haber interpuesto la acción de incumplimiento, es de suponer que está a la espera del pronunciamiento de la Corte Constitucional (...)”*.
16. La jueza concluyó señalando que es *“en todo cuanto esta Juzgadora conoce del caso sub judice, pues no participé en ninguna de las actuaciones que son objeto de cuestionamiento ante la Corte Constitucional”*.

4. Análisis constitucional

17. El argumento principal de la empresa accionante radica en que no se ha cumplido la sentencia N°. 42-12-SEP-CC debido a que no se le ha restituido el monto de USD 54 167, 55, valor que fue entregado por esta empresa a la señora Verónica Patricia Játiva Barrera, por concepto de indemnización ordenada por las autoridades judiciales que conocieron el proceso laboral en las sentencias de primera y segunda instancia.
18. En este punto, la Corte procederá a verificar si la sentencia en discusión ha sido cumplida a cabalidad.
19. La sentencia N°. 42-12-SEP-CC, dictada el 20 de marzo de 2012 por la Corte Constitucional para el período de transición, en su parte decisoria resolvió:
 1. *Declarar la vulneración de los derechos previstos en los artículos 11 numeral 9, 75, 76 numeral 3 y 82 de la Constitución de la República.*
 2. *Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por Mónica Yolanda Meló Marín, en la calidad de gerente general de la Empresa Metropolitana de Aseo (EMASEO).*
 3. *Dejar sin efecto la sentencia emitida por la jueza quinta de lo Laboral de Pichincha, dentro del caso N.º 2006-0631; la sentencia de la Primera Sala de la Corte Superior de*

Justicia de Pichincha, emitida dentro del proceso N.º 392-07-BA; así como el auto de la Primera Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia emitido el 21 de enero del 2009.

20. Al respecto, se observa que en la parte decisoria de la sentencia en discusión la Corte Constitucional para el periodo de transición efectivamente ordenó, como medida de reparación integral, dejar sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia, así como el auto que inadmitió la casación del proceso laboral N°. 17355-2006-0631; pero, en ningún momento dispuso expresamente que la señora Verónica Játiva Barrera devuelva a EMASEO EP el valor de USD 54 167,55.
21. De lo anterior, se colige que la Corte Constitucional para el período de transición si bien dejó sin efecto las decisiones del proceso laboral N°. 17355-2006-0631, omitió pronunciarse en la parte resolutive de la sentencia sobre: i) el valor entregado por parte de EMASEO EP a la señora Verónica Patricia Játiva Barrera, por concepto de indemnización por despido intempestivo, que se entregó en la fase de ejecución del proceso laboral; y, ii) la autoridad judicial encargada de conocer las pretensiones relacionadas con la separación de la señora Verónica Patricia Játiva Barrera de EMASEO.
22. De tal forma, es claro que la devolución del valor ordenado en las sentencias que se dejaron sin efecto es una consecuencia directa e inmediata de la sentencia N°. 42-12-SEP-CC, que aún sin estar detallada de manera expresa, tiene una relación lógica, pues no es posible dejar sin efecto una decisión judicial y mantener sus efectos en el tiempo.
23. No obstante de lo anterior, para que esta medida pueda ser ejecutada es indispensable que la justicia ordinaria, como instancia competente, se pronuncie previamente acerca de si efectivamente la señora Verónica Patricia Játiva Barrera tenía derecho a recibir esta indemnización o si debe devolver el valor que recibió.
24. Por lo tanto, para atender el pedido de EMASEO y con el objetivo de ejecutar integralmente la sentencia, sobre la base de lo establecido en el artículo 21 de la LOGJCC, se dispone que los jueces competentes de lo contencioso administrativo conozcan y resuelvan todas las pretensiones planteadas por la señora Verónica Patricia Játiva Barrera en el proceso de origen y las excepciones presentadas por la empresa hoy accionante².

5. Decisión

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

² Los jueces competentes de lo contencioso administrativo, al momento de conocer las pretensiones de la señora Verónica Patricia Játiva Barrera deben tener en cuenta lo establecido en el artículo 129 del Código Orgánico de la Función Judicial, que señala lo siguiente: “*Si la incompetencia es en razón de la materia, declarará la nulidad y mandará que se remita el proceso al tribunal o jueza o juez competente para que dé inicio al juzgamiento, pero el tiempo transcurrido entre la citación con la demanda y la declaratoria de nulidad no se computarán dentro de los plazos o términos de caducidad o prescripción del derecho o la acción*”.

1. **Aceptar** la acción de incumplimiento N°. 42-15-IS.
2. **Declarar** que se ha incumplido la sentencia N°. 42-12-SEP-CC.
3. **Ordenar** que los jueces competentes de lo contencioso administrativo conozcan las pretensiones de la señora Verónica Patricia Játiva Barrera relacionadas con su desvinculación de EMASEO.
4. **Ordenar** a los jueces competentes de lo contencioso administrativo que, en el término de 60 días desde la emisión de la decisión en la que se dirima el conflicto entre la señora Verónica Patricia Játiva Barrera y EMASEO, informen respecto al cumplimiento de lo dispuesto en esta sentencia.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.08.21 10:55:42
-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 12 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.21
11:18:07 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0042-15-IS

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

CYNTHIA
PAULINA
SALTOS
CISNEROS

Firmado digitalmente
por CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS
Fecha: 2020.08.21
13:59:19 -05'00'

Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Sentencia No. 37-14-IS/20

Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

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

CASO No. 37-14-IS

**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 analiza y resuelve acerca de la procedencia de una acción de incumplimiento presentada respecto de una sentencia de control concreto de constitucionalidad que no contiene un objeto de verificación pues no existe un mandato dirigido a jueces ajenos a la causa consultada a la Corte Constitucional.

I. Antecedentes

1. La Fiscalía General del Estado presentó una denuncia de prevaricato en contra del juez Luis Humberto Abarca Gáneas¹, quien como presidente de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un recurso de casación, dejó sin efecto las medidas cautelares dictadas en contra del procesado Adrián Esteban Goetsehell Ludeña, contra quien se seguía un proceso penal por el delito de tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, psicotrópicas u otras sujetas a fiscalización.
2. El 10 de marzo de 2012, dentro del proceso No. 17721-2011-0035A, el Juez de Garantías Penales de Fuero de la Corte Nacional de Justicia (en adelante, **Juez de Garantías Penales**) llevó a cabo la audiencia de formulación de cargos en contra de Luis Humberto Abarca Gáneas, por el presunto delito de prevaricato, en la que sustituyó la medida de prisión preventiva por la prohibición de ausentarse del país.
3. El 30 de julio de 2012, se efectuó la audiencia de formulación de dictamen y preparatoria de juicio. En la misma, el Juez de Garantías Penales anunció su decisión de llamar a juicio al procesado, doctor Luis Humberto Abarca Gáneas, como presunto autor y responsable del mencionado delito².
4. El 8 de agosto de 2012, el Juez de Garantías Penales dictó auto de llamamiento a juicio en contra del procesado. El 22 de noviembre de 2012, la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, resolvió el recurso de apelación interpuesto por el procesado y confirmó el auto de llamamiento a juicio.
5. El 28 de enero de 2014, el Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, actuando como tribunal de instancia, ratificó el estado de inocencia

¹ Nombre tal cual consta en el escrito de la acción de incumplimiento fs. 6 del expediente constitucional, y en la demanda de acción extraordinaria de protección.

² Código Penal, Art. 277 numeral 1: Son prevaricadores y serán reprimidos con uno a cinco años de prisión: lo.- Los jueces de derecho o árbitros juris que, por interés personal, por afecto o desafecto a alguna persona o corporación, o en perjuicio de la causa pública, o de un particular, fallaren contra ley expresa, o procedieren penalmente contra alguno, conociendo que no lo merece.

de Luis Humberto Abarca Gáleas. De esta decisión la Fiscalía General del Estado interpuso recurso de apelación.

6. Con fecha 25 de septiembre de 2014, Luis Humberto Abarca Gáleas (en adelante, **el accionante**) presentó acción de incumplimiento de la sentencia de consulta de norma No. 013-10-SCN-CC dictada por la Corte Constitucional el 10 de junio de 2010, dentro del caso No. 0041-09-CN.
7. Mediante sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional de fecha 15 de octubre de 2014, el conocimiento de la causa correspondió a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.
8. El 06 de abril de 2017, el Tribunal de Apelación de la Corte Nacional de Justicia resolvió el recurso de apelación presentado por la Fiscalía y dictó sentencia confirmatoria que ratificó el estado de inocencia de Luis Humberto Abarca Gáleas.
9. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces y juezas constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Avila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
10. En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 09 de julio de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento de la causa y dispuso correr traslado a las partes, en auto de 19 de septiembre de 2019.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

12. El señor Luis Humberto Abarca Gáleas argumenta que dentro del proceso penal que se sigue en su contra³, las normas de procedimiento penal no contemplan la posibilidad de apelar la sentencia absolutoria. Aun así, se dio paso al recurso de apelación planteado por la Fiscalía General del Estado, con lo cual se ha incumplido la sentencia No. 013-10-SCN-CC dictada por la Corte Constitucional el 10 de junio de 2010 en la cual según el accionante *“la Corte Constitucional se pronunció específicamente sobre la inconstitucionalidad de la aplicación retroactiva del recurso de apelación en las sentencias expedidas por los delitos de acción pública...”*.

³ Es necesario considerar que, a la fecha de presentación de esta acción de incumplimiento, aún no se resolvía el recurso de apelación, en el cual fue ratificado su estado de inocencia en sentencia de 19 de diciembre de 2017.

3.2 Argumentos de la parte accionada

13. Siendo debidamente notificada la Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto de 18 de septiembre de 2019, hasta la presente fecha no ha presentado su informe motivado.

IV. Sentencia, dictamen o resolución constitucional cuyo incumplimiento se alega

14. La sentencia cuyo cumplimiento se demanda es la No. 013-10-SCN-CC emitida el 10 de junio de 2010, por la Corte Constitucional, dentro del caso No. 0041-09-CN, que en lo principal resolvió:

En el caso concreto, procede determinar si para los procesos penales iniciados con los Códigos de Procedimiento Penal de 1983 y del 2000, en los cuales no se establecía la existencia del recurso de apelación sobre las sentencias condenatorias o absolutorias en los casos de acción pública, limita el ejercicio del derecho a la doble instancia que establece la actual Constitución; limitación que constaría según los consultantes, en la 2da. Disposición Transitoria de la Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal y Código Penal, [...] todo ello al mantener la vigencia de los procedimientos anteriores. [...] En este orden de cosas, la Corte denota que la Disposición Transitoria Segunda de la Ley reformativa al Código de Procedimiento Penal y Código Penal, sobre cuya constitucionalidad se consulta, no entra en conflicto con el derecho a la doble instancia previsto en la Constitución, pues no lo limita, ya que debe entenderse y comprender que en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia en el que se desarrolla hoy el derecho positivo ecuatoriano, prima la norma Constitucional por sobre normas temporales de carácter general, las mismas que no contradicen al mandato Constitucional. La norma transitoria establece la vigencia procedimental de normas adjetivas penales que permiten el debido desarrollo de la acción judicial, con el claro conocimiento de las partes de las regulaciones del juicio penal, determinación previa que coadyuva a ejercer de manera debida el derecho a la defensa y las normas del debido proceso. [...] SENTENCIA 1. Desechar la consulta de constitucionalidad planteada por el Primer Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo, en relación a la Segunda Disposición Transitoria de la Ley reformativa al Código de Procedimiento Penal y Código Penal publicado en el Registro Oficial N.O 555 del 24 de marzo del 2009 [...].

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

15. Este Organismo ha señalado que el alcance de la acción de incumplimiento no es otro que proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional. De acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República en el artículo 436: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”.
16. En el presente caso, al concederse un recurso de apelación, que a criterio del accionante no correspondía, accionó el incumplimiento de sentencia, específicamente en contra de la decisión emitida por la Corte Constitucional, dentro de un proceso de control concreto de constitucionalidad de un acto normativo, esto es la sentencia No. 013-10-SCN-CC, en la

cual la Corte resolvió que la norma consultada⁴ no vulneraba la Constitución por la siguiente consideración:

[...] se debe partir del principio constitucional de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82, en concordancia con el artículo 76, numeral 3, por lo que no existe consideración jurídica de que la norma de carácter transitorio consultada sea contraria a la ley, dada su condición genérica, y mucho menos con la Constitución.

17. En consecuencia, la decisión que hoy se alega incumplida es una sentencia desestimatoria, en la que la Corte no identificó una inconstitucionalidad en la aplicación de la norma al caso concreto y como consecuencia de ello no estableció ninguna disposición mandatoria de hacer o no hacer algo a futuro por jueces ajenos a dicha causa.
18. Pese a que se han identificado sentencias previas en las que la Corte Constitucional conoció acciones de incumplimiento dentro del control concreto de constitucionalidad⁵ y admitió la posibilidad de verificar su cumplimiento inclusive cuando se lo exigía frente a un juez distinto al consultante y por un caso diferente a aquel que motivó la consulta, bajo el argumento de que la norma infra legal consultada surtía efectos obligatorios para los juzgadores en futuras decisiones con las mismas hipótesis⁶, es preciso que esta Corte efectúe algunas precisiones al respecto.
19. Teniendo en cuenta que el objeto de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación a la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional, para determinar cuándo esta procede es necesario establecer apropiadamente la naturaleza de la sentencia cuyo cumplimiento se solicita y los efectos que produce.
20. Concretamente, en relación al proceso de control concreto de constitucionalidad es evidente que, por regla general, la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad o no de la aplicación de la disposición jurídica que se consulta dentro de un caso concreto. Es

⁴ Segunda Disposición Transitoria de la Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal y Código Penal publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 555 del 24 de marzo del 2009, cuyo texto es el siguiente: “SEGUNDA.- Los procesos que actualmente se encuentren en trámite continuarán sustanciándose conforme a las reglas del Código de Procedimiento Penal vigente al tiempo de su inicio, y hasta su conclusión”.

⁵ Corte Constitucional, sentencias No. 022-16-SIS-CC, No. 073-16-SIS-CC y 044-17-SIS-CC.

⁶ Así tenemos, la sentencia No. 044-17-SIS-CC, proveniente de un proceso de incidente de aumento de pensión alimenticia en la cual se solicita el incumplimiento de la sentencia N.º 048-13-SCN-CC que determinó la interpretación conforme de la valoración del ingreso para la aplicación del porcentaje correspondiente a la única deducción previa del aporte del trabajador a la seguridad social, ante lo cual la Corte determinó lo siguiente: “Cabe recalcar que la sentencia constitucional N.º 048-13-SCN-CC alegada como incumplida, tiene efectos jurídicos hacia futuras decisiones que contengan las mismas hipótesis, siendo obligatorio, para los juzgadores que lo conozcan, resolver con la misma solución jurídica dictada por la Corte Constitucional, es decir, sin poder realizar ningún tipo de interpretación distinta a la citada anteriormente. En este sentido, la resolución respecto al pedido de aumento de pensión alimenticia del 24 de octubre de 2014 emitida por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quito, debía observar y aplicar la sentencia constitucional N.º 048-13-SCN-CC, lo cual será resuelto mediante el problema jurídico planteado”.⁶

Criterio similar fue aplicado en la sentencia No. 073-16-SIS-CC proveniente también de un caso en materia de alimentos.

decir, el fallo tiene efectos inter partes para el caso que se está conociendo y entre pares para casos análogos por su carácter de precedente jurisprudencial vinculante⁷. Adicionalmente, en ciertos casos, las sentencias de control concreto producen también efectos *erga omnes*.⁸ Esto sucede cuando la Corte dicta sentencias con consecuencias para la norma que tienen efectos generales y que entran a formar parte del ordenamiento jurídico al constituirse en fuente de derecho.

21. De este modo, puede decirse que las sentencias emitidas durante el control concreto de constitucionalidad producen al menos tres posibles resoluciones:

- i. Una sentencia con disposiciones inter partes de aplicar o inaplicar una norma hacia el juez consultante. En este caso, al constatarse una obligación para la autoridad judicial de la causa, las partes intervinientes en el proceso en que se realizó la consulta tienen a su disposición los mecanismos de impugnación existentes en la justicia ordinaria, así como la acción extraordinaria de protección en caso de que la vulneración de derechos no haya sido subsanada, siempre que se cumpla con los requisitos de admisibilidad y procedencia de la misma.
- ii. Una sentencia que declara la norma consultada como inconstitucional⁹, que la interpreta o la modula con efectos generales y que por consiguiente produce un cambio normativo que se inserta directamente en el ordenamiento jurídico. En ese supuesto, la inobservancia de dicha decisión en un caso análogo se enmarca en un incumplimiento del ordenamiento jurídico ecuatoriano; por lo que, toda persona cuenta con los recursos y acciones previstos en las leyes correspondientes para reclamar su observancia.

De modo que si las partes de un proceso judicial ordinario consideran inaplicada una norma jurídica que fue objeto de control constitucional por parte de la Corte y que consta en una sentencia con efectos generalmente obligatorios, deberán agotar los mecanismos de impugnación existentes, incluyendo la posibilidad de una acción extraordinaria de protección en caso de que la vulneración de derechos no haya sido subsanada por las instancias ordinarias¹⁰.

- iii. Una sentencia, en la que se emita una declaratoria de inconstitucionalidad o modulación abstracta de la norma, pero que incluya también disposiciones con obligaciones concretas de hacer o no hacer dirigidas a un sujeto determinado que se

⁷ LOGJCC art. 143 numeral 2: “El fallo de la Corte Constitucional tendrá los siguientes efectos: 2. Cuando se pronuncie únicamente sobre la constitucionalidad de la aplicación de la disposición jurídica, el fallo tendrá efectos entre las partes y para casos análogos. Para tal efecto, se deberá definir con precisión el supuesto fáctico objeto de la decisión, para que hacia el futuro las mismas hipótesis de hecho tengan la misma solución jurídica, sin perjuicio de que otras hipótesis produzcan el mismo resultado.”

⁸ LOGJCC art. 143 numeral 1: Cuando se pronuncie sobre la compatibilidad de la disposición jurídica en cuestión con las normas constitucionales, el fallo tendrá los mismos efectos de las sentencias en el control abstracto de constitucionalidad.

⁹ Corte Constitucional sentencia 1121-12-EP/20, de 08 de enero de 2020: “la vigencia de esta declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso judicial concreto, sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión; incluso si la Corte no ha señalado expresamente que la sentencia tenga efectos retroactivos”.

¹⁰ LOGJCC art. 142 tercer inciso y Corte Constitucional sentencia No. 001-17-SEP-CC, dentro del caso No. 0440-11-EP, de fecha 11 de enero de 2017.

agotan con su ejecución. Esto ocurre excepcionalmente cuando la Corte dispone que, respecto a la norma consultada, un órgano con potestad normativa (Asamblea Nacional, Presidencia, Ministerio, GAD's) elabore, adapte o modifique el texto a los criterios constitucionales desarrollados por la Corte Constitucional. En este supuesto, como ya lo ha establecido previamente esta Corte, al haber un mandato de hacer o no hacer determinado, cabe la verificación de su cumplimiento a través de esta garantía jurisdiccional respecto de tales obligaciones.¹¹

22. En consecuencia, dado que en el presente caso la sentencia de la cual se solicita su cumplimiento se encuentra en el primer supuesto -en el que se determinó la constitucionalidad de la norma y únicamente se dispuso la continuación de la causa al juez consultante- no existe objeto de verificación, pues no hay un mandato ni obligación constituida hacia jueces ajenos a la causa puesta en conocimiento de la Corte Constitucional. Como ya quedó establecido, en todo caso, el accionante contaba con los medios de impugnación correspondientes si consideraba que un precedente vinculante establecido en una decisión de esta Corte fue desconocido en la resolución de su causa.
23. Finalmente, se evidencia también que a través de esta acción el accionante pretende una revisión sobre la validez legal de los medios impugnatorios dentro de un proceso penal, cuestión que no corresponde al objeto de la acción de incumplimiento.

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. Negar la acción de incumplimiento planteada por Luis Humberto Abarca Gáneas por improcedente.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.08.03
11:55:08 -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

¹¹ En la sentencia No. 001-14-SIS-CC –y ocho más- la Corte determinó que en sentencias de control abstracto, el efecto principal es expulsar la norma declarada inconstitucional del ordenamiento jurídico, sin que, en principio se genere una obligación adicional que pueda ser demandada a través de acción de incumplimiento. No obstante, en aquellos casos en los que, además de la declaratoria de inconstitucionalidad, dispuso alguna medida en el caso concreto, como reintegro de personal o registro de un título universitario, la Corte centró su análisis en verificar el cumplimiento de dichas medidas, especificando que la demanda no puede ir más allá de lo dispuesto expresamente por la sentencia de inconstitucionalidad.

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
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.03
14:32:30 -05'00'

CASO Nro. 0037-14-IS

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
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.04
10:25:44 -05'00'