



REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



EDICIÓN CONSTITUCIONAL

Año II - Nº 96

**Quito, jueves 19 de
noviembre 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

150 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**

SENTENCIAS Y DICTÁMENES:

37-20-IS/20 En el Caso No. 37-20-IS Desestímese la acción de incumplimiento presentada, dejando a salvo la posibilidad de presentar otras acciones que se consideren pertinentes respecto a los hechos denunciados.....	2
40-15-IS/20 En el Caso No. 40-15-IS Deniéguese el desistimiento presentado por el señor Miguel Alfredo León Checa y acéptese parcialmente la acción de incumplimiento	46
46-12-IS/20 En el caso No. 46-12-IS Acéptese la acción de incumplimiento presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas.....	57
74-09-AN/20 y acumulados En el caso No. 74-09-AN y acumulados Niéguese las acciones por incumplimiento planteadas dentro de los casos 0074-09-AN y 0075-09-AN por improcedentes.....	78
109-11-IS En el caso No. 109-11-IS Acéptese la demanda de acción de incumplimiento planteada por Luis Vicente Rosero Ortiz	92
237-15-EP/20 En el caso No. 237-15-EP Declárese la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica y acéptese la acción extraordinaria de protección	104
349-14-EP/20 En el caso No. 349-14-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	114
435-15-EP/20 En el caso No. 435-15-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección.....	126
483-14-EP/20 En el caso No. 483-14-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	134
561-13-EP/20 En el caso No. 561-13-EP Desestímese la presente acción extraordinaria de protección	142

Sentencia No. 37-20-IS/20**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 31 de agosto de 2020

CASO No. 37-20-IS

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

SENTENCIA No. 37-20-IS/20

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento respecto del Dictamen No. 1-20-EE/20 planteada por la Unión Nacional de Educadores en contra del Ministerio de Economía y Finanzas por las modificaciones presupuestarias realizadas al presupuesto del Ministerio de Educación. La Corte decide desestimar la acción al no contar con elementos para verificar el alegado incumplimiento.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 17 de marzo de 2020, el Presidente Constitucional de la República, Lenín Moreno Garcés, remitió a esta Corte copia certificada del Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020 relativo al estado de excepción por calamidad pública por la propagación de la pandemia de COVID-19.
2. El 19 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el Dictamen No. 1-20- EE/20 y declaró la constitucionalidad del decreto ejecutivo referido, bajo la observancia de ciertos parámetros.
3. El 14 de mayo de 2020, Laura Isabel Vargas Torres, en su calidad de presidenta de la Unión Nacional de Educadores UNE y Klever Armando Hidalgo Santiana, en su calidad de presidente de la Unión Nacional de Educadores de Pichincha (en adelante, “los accionantes”) presentaron una acción de incumplimiento respecto del Dictamen No. 1-20- EE/20 emitido el 19 de marzo de 2020 por la Corte Constitucional.

4. De conformidad con el sorteo electrónico de causas, la acción de incumplimiento referida fue signada con el No. 37-20-IS y su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
5. En sesión ordinaria No. 022-E-CC-2020 de 19 de mayo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió darle atención prioritaria a la presente acción y, de manera excepcional, atenderla obviando el orden cronológico de tramitación de causas por considerar que es preciso dar una respuesta oportuna al demandado incumplimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20 dentro de la vigencia del estado de excepción.
6. El 20 de mayo de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y puso en conocimiento de las partes la recepción del proceso y la decisión de modificar el orden cronológico de resolución de esta causa. Asimismo, ordenó a los accionantes aclarar su demanda respecto a las entidades demandadas en la acción, corrió traslado a las autoridades demandadas para que respondan respecto al incumplimiento alegado y solicitó información al Ministerio de Educación.
7. El 25 de mayo de 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas presentó un escrito solicitando un plazo adicional para responder a los fundamentos de la acción.
8. Mediante oficio No. MINEDUC-MINEDUC-2020-00470-OF de 28 de mayo de 2020, el Ministerio de Educación dio cumplimiento a lo ordenado por la jueza sustanciadora y presentó la siguiente documentación:
 1. El Memorando No. MINEDUC-CGAF-2020-00324-M de fecha 26 de mayo de 2020 suscrito por la Coordinadora General Administrativa y Financiera del Ministerio de Educación, con sus respectivos anexos.
 2. El Memorando No. MINEDUC-DNTH-2020-01956-M de fecha 30 abril de 2020 suscrito por el Director Nacional de Talento Humano del Ministerio de Educación.
 3. El Informe Técnico referente al programa de Bachillerato Internacional aprobado por la Subsecretaría de Educación Especializada e Inclusiva del Ministerio de Educación.
9. El 29 de mayo de 2020, la Presidencia de la República se pronunció respecto al incumplimiento alegado en la demanda y solicitó que la Corte deseche la acción en su totalidad.
10. El 29 de mayo de 2020, los accionantes enviaron un escrito a la Corte aclarando que demandan el incumplimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20 por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

11. Mediante auto de 2 de junio de 2020, la jueza sustanciadora concedió un término adicional de 3 días al Ministerio de Finanzas para que responda a los fundamentos de la acción.
12. El 2 de junio de 2020, compareció la Procuraduría General del Estado (en adelante, “Procuraduría”) y señaló casillero para futuras notificaciones.
13. El 18 de junio de 2020 a las 10h00, se llevó a cabo la audiencia pública por vía telemática. En dicha audiencia intervinieron los accionantes a través de Laura Vargas y Marco Cadena, el Ministerio de Economía y Finanzas a través de Gonzalo Lazcano; la Presidencia de la República a través de Carla Suárez y Myriam Zarzosa; la Procuraduría General del Estado a través de Karola Samaniego; como tercero con interés compareció el Ministerio de Educación a través de Luis Enrique Ocana; y en calidad de amicus curiae, comparecieron Jeaninne Cruz, por sus propios derechos; Paúl Jácome, por sus propios derechos; Lucía Jácome, por sus propios derechos; Diana Carrera, por sus propios derechos; Sylvia Bonilla Bolaños, en calidad de presidenta de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos; Scarlet Tamayo y Jaime Vaca, en representación de la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador; Enver Orna, por sus propios derechos; Jorge Escala, por sus propios derechos; Melisa Silva, por sus propios derechos; y, Clemencia Vizuite, por sus propios derechos.
14. El 18 de junio de 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas, en cumplimiento a lo requerido por la jueza sustanciadora durante la audiencia, presentó los siguientes documentos:
 1. El Memorando Nro. MEF-DNCP-2020-0072-M de 17 de junio de 2020, suscrito por la Directora Nacional de Consistencia Presupuestaria, en donde se detalla el manejo presupuestario asignado al Ministerio de Educación. En este documento se incluyen (i) las directrices para la elaboración de la proforma presupuestaria 2020; (ii) la proforma solicitada por el Ministerio de Educación para el año 2020; (iii) la proforma aprobada para el año 2020, con referencia especial al presupuesto del Ministerio de Educación; (iv) el reporte de ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación con referencia al grupo de ingreso y al grupo de gasto; (v) el informe en donde se determina que en la proforma presupuestaria del año 2020 se ha respetado lo determinado en la disposición transitoria décimo octava de la Constitución (asignación del 0,5% PIB); y, (vi) el justificativo de ingresos y de gastos enviado a la Asamblea Nacional para la aprobación del presupuesto general del estado del año 2020.
 2. El Oficio No. MEF-SFP-2020-0098 de 15 de junio de 2020, suscrito por el Subsecretario de Financiamiento Público, en donde se determina el financiamiento externo contratado durante el año 2020, para la atención de la pandemia de COVID – 19 y la sustentación de ciertos rubros de gastos permanentes con ingresos no permanentes.

3. El Informe Técnico No. MEF-SFP-DNPF-2020-046 de 15 de junio de 2020, suscrito por el Subsecretario de Política Fiscal, que se refiere a la actualización de la programación presupuestaria del año 2020.
 4. El Informe Técnico No. 020-SCM-MEF-2020 de 15 de junio de 2020, suscrito por el Subsecretario de Consistencia Macroeconómica, que se refiere a la actualización del escenario de cuenta corriente y de impactos en el sector real para el año 2020.
 5. La Resolución PTO No. 2645 suscrita por la Subsecretaria de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas que resuelve “*Aprobar las modificaciones presupuestarias en el vigente Presupuesto General del Estado*”.
15. El 19 de junio de 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas envió a esta Corte el Memorando Nro. MEF-SFP-2020-0398-M de 19 de junio de 2020, suscrito por el Subsecretario de Financiamiento Público, en el cual se detalla el “*financiamiento de libre disponibilidad que se estima contratar y/o desembolsar durante el segundo semestre del 2020*”.
16. El 26 de junio de 2020, el Ministerio de Educación señaló nuevos casilleros para notificaciones, presentó nuevos argumentos en relación a esta causa y, en atención a lo requerido por los jueces constitucionales durante la audiencia, presentó los siguientes documentos:
1. El Informe No. DNTE-2020-DP-004 de 12 de junio de 2020 emitido por el Director Nacional de Tecnologías para la Educación denominado “*Plan Educativo COVID-19*” que señala como objetivo: “*Detallar las actividades desarrolladas hasta la fecha referentes al plan Educativo COVID-19 para garantizar la continuidad del proceso educativo de niños, niñas y adolescentes*”.
 2. El Informe No. DNRE-INF-COVID-001 emitido el 13 de junio de 2020 por los Directores Nacionales de la Subsecretaría de Apoyo, Seguimiento y Regulación de la Educación. El informe tiene como objeto detallar “*las acciones realizadas desde la Subsecretaría de Apoyo, Seguimiento y Regulación de la Educación, a través de sus Direcciones Nacionales, durante la emergencia sanitaria*”.
 3. El Memorando Nro. MINEDUC-CGGE-2020-00377-M de 16 de junio de 2020 suscrito por el Coordinador General de Gestión Estratégica, mediante el cual remitió el “*INFORME DE ESTRATEGIAS ADOPTADAS DE LA PROPUESTA TÉCNICA DE CONECTIVIDAD PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN EDUCATIVO COVID 19*” (mayúsculas en el original).
 4. El Memorando Nro. MINEDUC-SFE-2020-00262-M de 16 de junio de 2020, suscrito por la Subsecretaria de Fundamentos Educativos, en el cual se remite

información relativa a la metodología de clases y lineamientos para la educación durante la pandemia; en particular, se remite: (i) el currículo para la emergencia; (ii) los lineamientos para la evaluación de los aprendizajes; (iii) el Plan Educativo Aprendemos Juntos en Casa; y, (iv) fichas pedagógicas.

17. Mediante providencia de 7 de julio de 2020, la jueza sustanciadora dispuso al Ministerio de Educación presentar un informe con *“las modificaciones presupuestarias que se han realizado al presupuesto del Ministerio de Educación en el año 2020”*, así como *“las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación para proveer de servicios educativos específicamente a los niños y niñas que eran beneficiarios del programa SAFPI”*. Asimismo, dispuso al Ministerio de Economía y Finanzas que entregue *“Todas las modificaciones presupuestarias que se hayan realizado en el año 2020 respecto del presupuesto del Ministerio de Educación y sus respaldos jurídicos”* así como un informe que *“evidencie que las modificaciones realizadas no han excedido los límites establecidos en el artículo 74 numeral 10 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”*.
18. El 14 de julio de 2020, el Ministerio de Educación presentó un escrito en cumplimiento a lo ordenado por la jueza sustanciadora en providencia de 7 de julio de 2020, para lo cual anexó los siguientes documentos:
 1. El Memorando No. MINEDUC-SEEI-2020-00878-M de 11 de julio de 2020 suscrito por la Subsecretaria de Educación Especializada e Inclusiva del Ministerio de Educación en el que se indican *“medidas adoptadas por el Ministerio de Educación para proveer de servicios educativos a los niños y niñas que eran beneficiarios del programa SAFPI”*.
 2. El Memorando No. MINEDUC-CGAF-2020-00451-M de 13 de julio de 2020, suscrito por la Coordinadora General Administrativa y Financiera del Ministerio de Educación, en el que se remite una *“MATRIZ que refleja información de la optimización presupuestaria ejecutada durante el año 2020, así como los comprobantes de modificación presupuestaria emitidos durante el periodo enero a mayo del presente año”*.
19. Mediante escrito presentado el 14 de julio de 2020, el Ministerio de Economía contestó lo ordenado por la jueza sustanciadora en providencia de 7 de julio de 2020 y señaló que la información se encuentra contenida en el Memorando No. MEF-SP-2020-0220 de 13 de julio de 2020, suscrito por la Subsecretaria de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas y sus anexos.

2. Competencia

20. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la Corte

Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.

3. Alegatos de los sujetos procesales

3.1. De la acción y pretensión

21. En su demanda, los accionantes reclaman el incumplimiento por parte del Ministerio de Economía y Finanzas de los numerales 1 literal j, 2 y 3 del Dictamen No. 1 20 EE/20 de 19 de marzo de 2020. Los numerales alegados como incumplidos establecen lo siguiente:

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020. Para este efecto se observará: (...)

j. Toda disposición emitida por los comités de operaciones de emergencia para complementar lo ordenado por el Presidente de la República será constitucional y necesaria si es (i) en estricta coordinación con las autoridades correspondientes (...); (ii) en atención a cumplir los objetivos y fines del estado de excepción; (iii) con fundamento en los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad; y, (iv) previamente informada a la ciudadanía por todos los medios posibles, con el fin de brindar seguridad y certeza; así como proteger y respetar los derechos que no han sido suspendidos y limitados, y aquellos que no son susceptibles de intervención y que permanezcan vigentes a pesar del estado de excepción.

2. Las autoridades que conforman los comités de operaciones de emergencia y toda persona que esté en ejercicio de potestades públicas tienen el deber irrestricto de sujetarse a las competencias y atribuciones que expresamente les confiera la Constitución y la ley, conforme el artículo 226 de la Constitución de la República.

3. Con sustento en los artículos 164 y 165 de la Constitución, se enfatiza que la suspensión de derechos y la adopción de medidas excepcionales solo puede ordenarse mediante decreto ejecutivo de Estado de Excepción, sin perjuicio de las disposiciones complementarias que los comités de operaciones de emergencia nacional, provinciales, cantonales u otras autoridades de aplicación emitan en el marco de las competencias y atribuciones que expresamente les confiera la Constitución y la ley, de acuerdo al artículo 226 de la Constitución de la República.

22. Los accionantes señalan que la Constitución permite al presidente de la República declarar el estado de excepción y de forma extraordinaria y temporal, asumir facultades y limitar derechos para enfrentar determinada situación crítica; pero, afirman, estas medidas no pueden anular el ejercicio de derechos o ser tomadas de forma arbitraria. Sostienen que la Constitución ha establecido estrictos límites a

los estados de excepción y en el artículo 165 se establecen taxativamente las facultades extraordinarias que puede utilizar el presidente. En particular respecto al derecho a la educación, señalan que el segundo numeral del artículo 165 establece una prohibición expresa de utilizar los fondos destinados a educación para atender la situación crítica que dio origen al estado de excepción. Además, señalan que el artículo 26 de la Constitución no solo establece a la educación como un derecho, sino también como un deber ineludible e inexcusable del Estado y un área prioritaria de las políticas públicas.

23. Afirman que, a pesar de lo anterior, a partir del informe de gestión presentado por el ex viceministro de educación Vinicio Baquero, se puede determinar que el Ministerio de Finanzas ha realizado un recorte al presupuesto de educación por un valor de 900 millones de dólares. Por ello, solicitan que dicho informe sea incorporado al expediente constitucional.
24. Para justificar el alegado incumplimiento, los accionantes señalan que mediante la circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C de 16 de abril del 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas emitió las Directrices de Ejecución Presupuestarias para el segundo trimestre del año 2020. Afirman que dicha circular, en términos generales, determina que el Ministerio de Economía y Finanzas revisará “*El Estado de las Certificaciones Presupuestarias*” emitidas por las entidades públicas hasta marzo y, además, dispone que:

Las entidades que no intervengan o no tengan competencia en la emergencia sanitaria no podrán planificar, programar, certificar ni contratar en los meses de abril, mayo y junio, salvo contrataciones que tengan el carácter de prioritario para la “funcionalidad institucional”; entre otros, que (i) No se podrá realizar procesos de contratación pública bajo régimen especial; (ii) no se podrá contratar personal; los contratos de servicios ocasionales y nombramientos provisionales planificados y programados hasta marzo deberán ser finiquitados; y, (iii) las entidades públicas, en los meses de abril, mayo y junio, deberán optimizar recursos y restringir los mismos de acuerdo a los anexos de dicha circular

25. Afirman que con esta circular el Ministerio de Economía y Finanzas se habría atribuido obligaciones presupuestarias de las entidades públicas para recortarles el presupuesto. Como consecuencia de lo anterior, consideran que el Ministerio de Economía y Finanzas ha contravenido el artículo 165 numeral 2 de la Constitución “*vulnerando los derechos que **NO SON SUSCEPTIBLES DE INTERVENCIÓN** como es la Educación*”. Asimismo, consideran que el Ministerio de Finanzas pretende “*tomarse atribuciones y competencias en el (sic) artículo 74 numeral 6 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas*

Públicas”¹. Señalan además que la circular No. MEF-VGF-2020-0003-C incumple el inciso tercero del artículo 348 de la Constitución².

26. Añaden que, en cumplimiento de la circular No. MEF-VGF-2020-0003-C, el Director Nacional de Talento Humano del Ministerio de Educación, Lenin Andrés López Recalde, emitió el memorando No. TNTH-2020-01956-M el 20 de abril del 2020, a través del cual se eliminó la oferta académica del Servicio de Atención Familiar para la Primera Infancia (SAFPI), lo que sostiene afectará a 19.944 niños y niñas de los sectores urbanos marginales. Asimismo, señalan que el cierre de la oferta educativa de alfabetización, post-alfabetización, básica superior y bachillerato para el año 2020 afectará a 146.576 personas.
27. Los accionantes sostienen que el recorte presupuestario también significa que miles de jóvenes queden fuera del bachillerato internacional. Al respecto, informan que esta oferta educativa será cerrada en 77 establecimientos del régimen costa. Añaden que este recorte tendrá también repercusiones en 2,500.000 personas que se encuentran fuera del plan educativo COVID-19, al no tener acceso a la conectividad y herramientas tecnológicas.
28. Los accionantes señalan además que, por efecto del memorando No. TNTH-2020-01956-M, aproximadamente 6.000 docentes han sido desvinculados y 5.600 partidas presupuestarias de docentes jubilados no han sido reemplazadas. A su juicio, todos los contratos de servicios ocasionales amparados bajo la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), de gasto corriente y de proyectos de inversión, deberán ser revisados con denominaciones a la baja.
29. Los accionantes concluyen que el *“gobierno nacional con estas medidas arbitrarias de recortar en trescientos millones de dólares en asignación para la educación pone en serio riesgo el sistema nacional educativo [y] viola flagrantemente el interés superior de niño o niña consagrado en la normativa jurídica legal nacional e internacional”*.
30. Con base en los fundamentos expuestos, en su aclaración los accionantes manifestaron que su pretensión es:

¹ Dicho artículo establece como una de las atribuciones del ente rector del Sistema de Planificación y Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP) el: *“Dictar las normas, manuales, instructivos, directrices, clasificadores, catálogos, glosarios y otros instrumentos de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades del sector público para el diseño, implantación y funcionamiento del SINFIP y sus componentes”*.

² Constitución, art. 348.- La educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente. La distribución de los recursos destinados a la educación se regirá por criterios de equidad social, poblacional y territorial, entre otros. (...) La falta de transferencia de recursos en las condiciones señaladas será sancionada con la destitución de la autoridad y de las servidoras y servidores públicos remisos de su obligación.

Que se declare, el INCUMPLIMIENTO del Dictamen Constitucional del Estado de Excepción No. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020, numerales 1 literal “j”, 2 y 3 por parte del Ministerio de Finanzas.

3.2. De la Presidencia de la República

31. La Presidencia de la República manifiesta que no ha adoptado ninguna de las medidas excepcionales establecidas en el artículo 165 de la Constitución y que toda medida adoptada se ha enmarcado en la Constitución y la normativa legal vigente. Para demostrar lo afirmado, adjunta el memorando No. PR-DTI-2020-0212-M de 27 de mayo de 2020, mismo que contiene un reporte del área de tecnología de la Presidencia de la República, actualizado al 27 de mayo de 2020, en el cual constan todos los decretos emitidos a partir de la declaratoria del estado de excepción.
32. La Presidencia manifiesta que la facultad extraordinaria establecida en el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución sólo puede ser emitida por el Presidente de la República mediante la suscripción de un decreto ejecutivo y que esto no ha ocurrido. En este sentido, considera que *“los accionantes de forma errónea extienden el presunto incumplimiento hacia las directrices presupuestarias contenidas en la Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas”*.
33. En este mismo sentido, Presidencia señala que tampoco ha existido disposición ni resolución de los Comités de Operaciones de Emergencia que haya dispuesto que el presupuesto de educación se destine a otros fines. Afirma que no ha existido decreto ejecutivo alguno que suspenda el derecho a la educación, al ser este un derecho no susceptible de suspensión.
34. La Presidencia considera que los accionantes *“no han podido precisar cómo estas directrices responden a una autorización expresa para cambiar el destino de los fondos públicos”* así como tampoco han señalado en qué parte del documento se encuentra esta autorización ni cuál ha sido el nuevo destino de los fondos.
35. Con base en lo expuesto, la Presidencia concluye que no existe una efectiva conexión entre el documento que los accionantes alegan materializa el incumplimiento y la disposición constitucional que afirman incumplida. Por lo anterior, la Presidencia solicita a la Corte desechar la demanda y archivar el proceso ya que no ha existido un incumplimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20 por parte del Presidente de la República.

3.3. Del Ministerio de Economía y Finanzas

36. El Ministerio de Economía y Finanzas señala que, de la documentación presentada por el Ministerio de Educación, se desprende que las desvinculaciones del personal bajo modalidad de contratos ocasionales realizadas el 30 de abril y 1

de mayo, quedaron sin efecto mediante Nro. MINEDUC-DNTH-2020-02392-M de 14 de mayo de 2020.

37. Respecto al alegado incumplimiento del artículo 165 numeral 2 de la Constitución, el Ministerio de Finanzas señala que no ha incumplido esta norma ya que (i) no se han utilizado los fondos públicos de educación para atender la pandemia; y, (ii) los fondos que se han utilizado para combatir la pandemia han provenido de financiamiento externo³. Señala además que parte del financiamiento externo contratado es de libre disponibilidad por lo que se lo puede utilizar para las necesidades de financiamiento de salud y educación. Asimismo, hace referencia a que los problemas fiscales por los que se ha recurrido a financiamiento externo provienen de finales de 2019 y no son consecuencia únicamente de la crisis sanitaria que motivó la emisión del decreto de estado de excepción.
38. Adicionalmente, el Ministerio de Economía y Finanzas resalta que dado que el presupuesto del Ministerio de Educación se refiere al dinero con el que cuentan durante todo el ejercicio fiscal, en el presente caso el lapso comprendido entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2020, no se puede hablar de reducciones de presupuesto o de incumplimiento del artículo 165 numeral 2 de la Constitución hasta que no se haya cerrado la ejecución presupuestaria y se pueda verificar si se ha reducido los ingresos destinados al sector educación.
39. El Ministerio de Economía y Finanzas hace referencia a una serie de factores que han derivado en una reducción considerable de los ingresos del Estado, entre otros, la caída del precio del petróleo, la menor disponibilidad de financiamiento externo, la crisis sanitaria generada por la pandemia del COVID-19 y la apreciación del tipo de cambio real. Ante esto, señala que el Ministerio se ha visto en la obligación de tomar medidas correctivas que sostengan la dolarización y preserven el equilibrio fiscal responsable, en virtud de las obligaciones impuestas por la Constitución y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (en adelante, “COPLAFIP”).
40. Señala que el Estado sí ha tomado otras medidas económicas además de los ajustes presupuestarios, tales como la baja de los sueldos de la función pública y el no pago de seguros de las naves ecuatorianas.
41. Respecto a la alegada afectación de los programas SAFPI, alfabetización y post-alfabetización, sostiene que estos programas no se pueden realizar de forma presencial pues hacerlo expondría a los niños a riesgos de salud. Indica que sí se han realizado medidas de “reprogramación” y se ha solicitado “racionalizar” el gasto público en cuestiones como mantenimiento de instalaciones o pago de

³ Para sustentar esta afirmación, el Ministerio de Finanzas presenta el Oficio No. MEF-SFP-2020-0098 de 15 de junio de 2020 suscrito por el Subsecretario de Financiamiento Público del Ministerio de Finanzas, en el cual se señala el financiamiento externo contratado durante el año 2020, para la atención de la pandemia de COVID-19.

servicios que no están siendo utilizados por efecto de la pandemia. El Ministerio considera que es impreciso señalar que 19.344 niños se quedarán sin estudiar por cierre de la oferta académica ya que no se ha cerrado ningún plantel educativo.

42. Respecto a la alegada desvinculación de docentes, señala que estos puestos serán ocupados por los ganadores del concurso de méritos y oposición “*Quiero Ser Maestro 6-QSM6*”, por efecto del cual deben incorporarse 6.000 maestros al sistema de educación.
43. Afirma que las modificaciones realizadas al presupuesto del Ministerio de Educación se dieron por efecto de la Resolución Presupuestaria No. 2645 de 30 de abril de 2020, emitida por la Subsecretaria de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas. Indica que estas modificaciones tienen relación con la reducción de una hora de la jornada laboral de los maestros y con la reprogramación de los programas SAFPI, alfabetización y post-alfabetización, dado que, sostiene, estos programas no se pueden realizar durante la emergencia sanitaria, al ser presenciales. Por todo lo anterior, solicita que se declare que el Ministerio de Economía y Finanzas no ha incumplido el Dictamen No. 1-20-EE/20.
44. En su escrito presentado el 14 de julio de 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas adjunta un detalle de las modificaciones realizadas al presupuesto del Ministerio de Educación por parte de las Direcciones de Egresos Permanentes y No Permanentes. En el caso de los ingresos permanentes, el Ministerio de Economía y Finanzas señala que las modificaciones han reducido el presupuesto del Ministerio de Educación por un valor de USD 403.250.433,67 de acuerdo al siguiente detalle:

GRUPO	DESCRIPCIÓN	MONTO
51	EGRESOS EN PERSONAL	- 250.924.899,83
53	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	- 151.503.226,84
57	OTROS GASTOS CORRIENTES	- 822.307,00
Total general		- 403.250.433,67

45. En el caso de los egresos no permanentes, el Ministerio de Economía y Finanzas adjunta una tabla con el “*DETALLE DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS DE REDUCCION DEL MINEDUC*” la cual indica que ha realizado modificaciones a los egresos no permanentes del Ministerio de Educación por un valor de USD 506.447.863,39.
46. Para demostrar que no ha excedido los límites establecidos en el artículo 74 numeral 10 del COPLAFIP⁴, el Ministerio de Economía y Finanzas señala que la

⁴ COPLAFIP, “Art. 74.- Deberes y atribuciones del ente rector del SINFIP.- El ente rector del SINFIP, como ente estratégico para el país y su desarrollo, tiene las siguientes atribuciones y deberes, que serán

Subsecretaría de Presupuesto realiza informes quincenales para determinar el cumplimiento de las reglas fiscales y que, mediante Informe No. MEF-SP-DNCP-2020-30 de 6 de julio de 2020 que contiene información al 30 de junio de 2020, se comunica sobre la *“consistencia del Presupuesto General del Estado y, específicamente sobre el numeral 10 del Art. 74 se indicó que, la modificación del PGE asciende a USD 2.898,14 millones (8,16%)”* en relación al monto inicialmente aprobado por la Asamblea Nacional de USD 35.498,42 millones, de acuerdo al siguiente detalle:

Ejecución del Presupuesto General del Estado
Al 30 de junio de 2020
Valores en millones de dólares

TIPO	INICIAL a	VARIACIÓN b = c - a	CODIFICADO c
INGRESOS	35.498,42	(2.898,14)	32.600,28
GASTOS	35.498,42	(2.898,14)	32.600,28
EQUILIBRIO (Ingresos-Gastos)	-	(0,00)	(0,00)

Fuente: Reportes e-SIGEF /MEF
Elaboración: Subsecretaría de Presupuesto

Variación	Permitido por Ley	Modificación PGE
Modificación %	15,00%	-8,16%
Modificación USD	5.324,76	(2.898,14)

47. Con base en la información presentada, el Ministerio de Economía y Finanzas concluye que las modificaciones realizadas en el Presupuesto General del Estado *“se encuentran justificadas de manera legal y técnica, y se enmarcan en las competencias y facultades previstas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”*.

3.4. De la Procuraduría General del Estado

48. La Procuraduría expresa que la Corte Constitucional ya ha señalado que la acción de incumplimiento está limitada a lo que se haya ordenado en la sentencia o dictamen en cuestión; y que, en el presente caso, en el Dictamen 1-20-EE/20 la Corte no realizó pronunciamiento alguno respecto a lo solicitado por los accionantes. Afirma además que en dicho dictamen la Corte tampoco se pronunció respecto al manejo de las finanzas públicas.
49. Respecto a la Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C⁵, la Procuraduría manifiesta que ya se han planteado demandas de control abstracto respecto a dicho acto. Por ello, sostiene que no corresponde analizar la constitucionalidad de tal documento

cumplidos por el Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas: (...) 10. Aumentar y rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 15% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional.”

⁵ Mediante esta circular, emitida el 16 de abril del 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas emitió las Directrices de Ejecución Presupuestarias para el segundo trimestre del año 2020.

a través de una acción de incumplimiento. Afirma que lo que se busca es que la Corte se pronuncie dos veces respecto al mismo acto.

50. En relación al alegado incumplimiento del artículo 165 numeral 2 de la Constitución, la Procuraduría afirma que la Corte ya ha sido enfática en señalar que el dictamen de constitucionalidad constituye un pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción. Indica que la Corte ha señalado que su labor es determinar si la declaratoria de estado de excepción es constitucional. Por ello, señala que estas características impiden que en una acción de incumplimiento la Corte se pronuncie respecto a cuestiones ajenas al objeto del dictamen.
51. Considera la Procuraduría que las medidas adoptadas por el Ministerio de Economía y Finanzas no han sido emitidas con ocasión del estado de excepción sino en aplicación del artículo 74 del COPLAFIP, teniendo como antecedente el impacto social y económico de la emergencia sanitaria del Ecuador y con el objeto de optimizar el uso de recursos en el sector público.
52. La Procuraduría concluye señalando que en la sentencia 29-20-IS/20, la Corte Constitucional ya afirmó que resulta improcedente toda acción de incumplimiento en que se solicite la ejecución o la reforma de algo que no ha sido incluido en el dictamen de constitucionalidad 1-20-EE/20. Finalmente, solicita que se emita sentencia rechazando la acción de incumplimiento por improcedente.

3.5. Del Ministerio de Educación

53. El Ministerio de Educación compareció al proceso en calidad de tercero con interés y remitió *“la información y documentos que evidencian las afectaciones presupuestarias que ha debido afrontar esta Cartera de Estado en virtud del contingente de salud mundial”*, para lo cual presentó los siguientes documentos:
 1. El Memorando Nro. MINEDUC-CGAF-2020-00324-M de fecha 26 de mayo de 2020 suscrito por la Coordinadora General Administrativa y Financiera del Ministerio de Educación del Ecuador, con sus respectivos anexos.
 2. El Memorando Nro. MINEDUC-DNTH-2020-01956-M de fecha 30 abril de 2020 suscrito por el Director Nacional de Talento Humano del Ministerio de Educación del Ecuador.
 3. El Informe Técnico referente al programa de Bachillerato Internacional aprobado por la Subsecretaria de Educación Especializada e Inclusiva del Ministerio de Educación del Ecuador.
54. Posteriormente, el Ministerio de Educación señaló que no corresponde reclamar el incumplimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020 ya que considera que éste no tiene relación con temas relacionados a la educación. Por

ello, sostiene que los accionantes deben reclamar el incumplimiento del Dictamen No. 2-20-EE/20 de 22 de mayo de 2020.

55. En cuanto al alegado incumplimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20, el Ministerio afirmó que únicamente se ha ejecutado una “*optimización de recursos*” que se encontraban destinados a actividades educativas que no pueden realizarse por efecto de la pandemia.
56. Respecto a la alegada desvinculación de docentes, el Ministerio de Educación resalta que antes de la pandemia tenía una nómina de 150.996 docentes y posterior a la pandemia en el mes de mayo cuenta con 150.261 docentes, por lo que, afirma, no han existido desvinculaciones masivas. Señala que en el mes de abril se desvincularon 1.900 docentes que ocupaban nombramientos provisionales que pertenecían a las partidas que fueron ocupadas por los ganadores del concurso de méritos y oposición “*Quiero Ser Maestro 6 -QSM6*”, a través del cual ingresaron 6.332 docentes el 1 de junio de 2020.
57. En relación a las disposiciones contenidas en el memorando No. TNTH-2020-01956-M de 20 de abril del 2020, el Ministerio de Educación expresa que este quedó sin efecto mediante el memorando Nro. MINEDUC-DNTH-2020-02392-M de 14 de mayo de 2020, en el cual señala se dispuso que se dejen insubsistentes las notificaciones efectuadas el 30 de abril y el 1 de mayo de 2020, referentes a terminaciones de contratos de servicios ocasionales bajo régimen LOSEP.
58. Respecto al programa SAFPI, el Ministerio de Educación señala que este programa forma parte del “*Proyecto de Educación Inicial y Básica Integral con Calidad*”, que presta servicios en modalidad presencial. Indica que por efecto de la emergencia sanitaria el Ministerio de Economía y Finanzas procedió a recortar el presupuesto del programa en USD 7.137.838,68, valor que el Ministerio de Educación señala “*afecta a 732 docentes*”⁶.
59. En consecuencia, señala que debido a la necesidad de distanciamiento social impuesta por la emergencia sanitaria, el Proyecto SAFPI “*realizó una reprogramación de la modalidad ofertada, a fin de que las actividades se retomen una vez que la declaratoria de emergencia por el COVID19 se termine o lo permita*”.
60. En cuanto a los programas de educación básica superior y bachillerato, señala que por efecto de las modificaciones presupuestarias realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, el programa de educación básica superior fue objeto de una

⁶ En el informe técnico No. MINEDUC-CGAF-2020-00324-M, el Ministerio de Educación señala: “*Por la Declaratoria de Emergencia Sanitaria, el Ministerio de Economía y Finanzas procedió a realizar recortes presupuestarios siendo uno de los afectados el Proyecto SAFPI, el mismo que con Modificaciones Presupuestaria de Tipo DIS Nos: 1196, 1197, 1198, 1199, 1201, 1202, 1203 y 1208, de 30 de abril de 2020, disminuyo de Grupo de Gasto 710000, un total de USD 7.137.838,68, valor que afecta a 732 docentes*”.

“disminución de USD 274.903,92, monto que afectaría a 32 docentes” y, el programa de bachillerato técnico fue objeto de una “disminución de USD 9.761.690,56, monto que afectaría a 1.150 docentes”. Sobre estos programas, el Ministerio de Educación afirma que debido al recorte presupuestario se ajustaron las metas “sin afectar el servicio de Educación Básica Superior y Bachillerato Técnico para Jóvenes y Adultos”.

61. Sobre la oferta educativa de alfabetización y post-alfabetización, el Ministerio indica que ésta forma parte del *“Proyecto de Educación Inicial y Básica Integral con Calidad”*, que presta el servicio con modalidad presencial y afirma que, respecto al programa de alfabetización, ocurrió una *“disminución de USD 88.100,34, monto que afectaría a 10 docentes”* y, sobre el programa de post-alfabetización, una *“disminución de USD 519.192,00, monto que afectaría a 61 docentes.”* Asimismo, indica que debido a las condiciones impuestas por la emergencia sanitaria, los proyectos de alfabetización y post-alfabetización realizaron una *“reprogramación de la modalidad ofertada, a fin de que las actividades se retomen una vez que la declaratoria de emergencia por el COVID19 se termine o lo permita”*.
62. En la información enviada el 26 de junio de 2020, el Ministerio de Educación señala que los docentes a los que se refiere como *“afectados”* efectivamente serán desvinculados del Ministerio, sin embargo, señala que *“se ha considerado que dicha decisión sea temporal, a fin de que las actividades se retomen una vez que la declaratoria de emergencia por el COVID-19 se termine”*.
63. Respecto al programa de Bachillerato Internacional, el Ministerio de Educación señala que este *“no ha sido afectado con reducciones presupuestarias efectuadas por parte del Ministerio de Economía y Finanzas”*. Asimismo, señala que respecto a este programa, se ha planteado una acción de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional y que el Ministerio de Educación *“está **observando el debido cumplimiento de la MEDIDA CAUTELAR dispuesta** y por la cual se dejó sin efecto la decisión institucional adoptada en relación al programa de la referencia para el régimen Costa”* (énfasis en original).
64. Afirma que el Ministerio de Educación ha desarrollado un portal de recursos educativos denominado *“Plan Educativo COVID-19”*, habilitado desde el 16 de marzo del 2020, y ha reforzado la televisión y radio educativas a través de la señal de EDUCA. El Ministerio señala además que ha buscado implementar alternativas tecnológicas para los estudiantes que no cuentan con acceso a internet desde sus hogares⁷ y ha evaluado una serie de opciones de conectividad para ampliar la cobertura y acceso a servicios de telecomunicaciones necesarios para la

⁷ El Ministerio de Educación señala que se ha planteado lo siguiente: *“Conectividad – SMA (3G/4G).- actualmente se está diseñando un plan de datos de 2 GB mensuales (mínimo requerido por estudiante) que permita únicamente el acceso a la plataforma y recursos provistos por el MINEDUC (educación.gob.ec). Esta solución es aplicable a 605 parroquias (urbanas y rurales), con potencial de atender doscientos sesenta y nueve mil estudiantes (269 mil estudiantes).”*

transferencia de la información relacionada a la impartición de los planes educativos. En particular, el Ministerio de Educación menciona las siguientes estrategias:

1. La transmisión de programas curriculares del Ministerio de Educación mediante la programación de las estaciones de radio y canales de televisión. El Ministerio sostiene que esta estrategia tendría un alcance de 1.443 millones de estudiantes y que la cobertura de los medios de comunicación que forman parte de la red de Educa alcanzaría a *“aproximadamente el 93% de las familias de todo el país”*.
 2. La oferta de un plan de datos de 5 GB mensuales que permita únicamente el acceso a la plataforma y recursos provistos por el Ministerio de Educación. El Ministerio afirma que el plan podría ser *“aplicable a 115.343 estudiantes de educación ordinaria, régimen Costa-Galápagos del sector urbano y rural”*. Sin embargo, indica que este plan aún no ha sido ejecutado.
 3. La implementación de un punto WIFI en las instituciones educativas, lo que señala aún se encuentra en trámite.
65. En su escrito presentado el 14 de julio de 2020, respecto a las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación para proveer de servicios educativos a los niños y niñas del programa SAFPI, el Ministerio indica que los 16.776 docentes de las Redes de Aprendizaje de la oferta institucionalizada así como las docentes del Programa SAFPI que por su condición de vulnerabilidad no fueron desvinculadas, se encargan de prestar servicios a 8.975 niños y niñas de 3 y 4 años del Régimen Sierra - Amazonía en el período lectivo 2019-2020, señalando que *“la atención se brindó con el apoyo de los padres y madres a quienes se les orientó con directrices para el desarrollo integral de sus hijos a través de experiencias de aprendizaje”*.
66. Afirma el Ministerio de Educación que en el primer trimestre del año 2020, 144 niños y niñas de 3 y 4 años fueron retirados de la oferta extraordinaria SAFPI por sus representantes o cuidadores, *“debido a migración interna y cambio de domicilio”*. Respecto a los meses de mayo y junio de 2020, señala lo siguiente:
- ...1.949 niños y niñas de 3 y 4 años que formaban parte del programa SAFPI pudieron ser atendidos por las docentes de las Redes de Aprendizaje de la oferta institucionalizada, debido a que el mayor porcentaje de las familias se encuentran ubicadas geográficamente en zonas periurbanas y rurales, donde no existe conectividad, o el número de contacto del representante al cual se puede comunicar no contesta o a su vez, el número no está activo (énfasis en original).*
67. El Ministerio de Educación asegura que en el mes de abril de 2020 no se desvinculó a las docentes SAFPI y que estas continúan trabajando con las familias y se proyecta atender 1.612 niños y niñas de 3 y 4 años a escala nacional.

68. Respecto al régimen Sierra, el Ministerio de Educación indica que para realizar el cierre de este servicio educativo del período lectivo 2019-2020, se emitieron los *“Lineamientos de Finalización del año lectivo 2019-2020, régimen Sierra”* y se socializó a las autoridades, funcionarios y a las docentes responsables de la implementación del SAFPI *“Los lineamientos de seguimiento, acompañamiento monitoreo del Servicio de Atención Familiar para la Primera Infancia-SAFPI para el año lectivo 2020-2021”*.
69. Respecto al régimen Costa, señala que este inició el 1 de junio de 2020, para lo cual 28 docentes SAFPI fueron capacitadas sobre la implementación de los *“Lineamientos de Inicio de año lectivo 2020- 2021 del Servicio de Atención familiar para la Primera Infancia-Servicio de Atención Familiar para la Primera Infancia-SAFPI”*.
70. Manifiesta además el Ministerio de Educación que se encuentra en validación *“La Guía de Implementación del Servicio de Atención Familiar para la Primera Infancia-SAFPI”* que estará destinado a ofrecer orientaciones técnicas pedagógicas para el funcionamiento del SAFPI y delimitará las responsabilidades de los actores educativos de los diferentes niveles desconcentrados del Ministerio de Educación.
71. Para continuar con el proceso de enseñanza de manera remota durante la emergencia ocasionada por el COVID-19, el Ministerio de Educación afirma que de manera conjunta con el Instituto Iberoamericano del Patrimonio Natural y Cultural – IPANC y Unicef-Ecuador, desarrolló el programa de Teleeducación *“Aprender la Tele”* el cual, afirma, *“evidenciará el trabajo de las docentes SAFPI, a través de la transmisión de videos creados por las mencionadas funcionarias como recurso educativo”*.
72. Finalmente, afirma que el Ministerio de Educación se encuentra *“gestionando la firma de un crédito de cooperación interinstitucional con el Banco Interamericano de Desarrollo BID, mismo que se cristalizará en el año 2021”* para continuar prestando servicios educativos, entre los que se encuentra el SAFPI.
73. En definitiva, el Ministerio de Educación concluye que bajo las dificultades logísticas y operativas derivadas de la pandemia, el SAFPI se ha continuado prestando *“en forma continua y asegurando a los menores de 3 y 4 años (...) el acceso a la educación que se encontraban percibiendo antes de la pandemia, esto gracias a las gestiones pertinentes ejecutadas desde el Ministerio de Educación al respecto”* (énfasis en original).
74. Respecto a las modificaciones presupuestarias que se han realizado a su presupuesto durante el año 2020, el Ministerio de Educación presentó a esta Corte una matriz con la información relativa a *“la optimización presupuestaria ejecutada durante el año 2020, así como los comprobantes de modificación*

presupuestaria emitidos durante el periodo enero a mayo del presente año”. En dicha matriz se indica que las modificaciones presupuestarias realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas durante el año 2020 alcanzan un valor de USD 894,608,099.29 de acuerdo al siguiente detalle⁸:

GRUPO DE GASTO	RECORTE PRESUPUESTARIO	Nro MODIFICACIÓN	FECHA	CONCEPTO
840000	35,894,275.90	DAS 2 - 3 - 4 - 5	06-03-2020	AJUSTE AL PAI EN FUNCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ART. 74 NUMERAL 10 DEL COPLAFIP
530000	22,724,229.00	DAS 1	06-03-2020	GRUPO 53 - REGULACIÓN DEL VIGENTE PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO
530000	427,401.64	INTER 500	19-02-2020	GRUPO 53: DISMINUCIÓN DE RECURSOS DE PUESTOS OCUPADOS POR LA CLASIFICACIÓN DE 365 PUESTOS DEL NIS L PROCESOS DESCONCENTRADOS - MINEDUC LISTAS DE ASIGNACIONES CLASIFICACIÓN DE PUESTOS DEL NIVEL JERÁRQUICO SUPERIOR DE LOS PROCESOS DESCONCENTRADOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE 16 DE ENERO DE 2020, SEGÚN OFICIO NRO. MOT-VSP-2020-0323, RESOLUCIÓN NRO. MOT-VSP-2020-005 Y MEMORANDO DE AUTORIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN NACIONAL FINANCIERA NRO. MINEDUC-DNF-2020-00558-M DE 14 DE FEBRERO DE 2020.
530000	21,785,960.00	DAS 854	25-03-2020	Grupo 53: - Modificación presupuestaria en función de lo establecido en el artículo 74 del Código Orgánico De Planificación Y Finanzas Públicas, por optimización del gasto.
570000	822,307.00	DAS 851	25-03-2020	Grupo 57 - Modificación presupuestaria en función de lo establecido en el artículo 74 del Código Orgánico De Planificación Y Finanzas Públicas, por optimización del gasto.
730000	122,000,000.00	DAS 9 - 836 - 916	25-03-2020	AJUSTE AL PAI EN FUNCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ART. 74 NUMERAL 10 DEL COPLAFIP
750000	390,000,000.00	DAS 836	25-03-2020	AJUSTE AL PAI EN FUNCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ART. 74 NUMERAL 10 DEL COPLAFIP
710000	473,407.95	DAS -		
730000	12,948,018.35	1133, 1134, 1135, 1136		
750000	65,240,436.57	1137, 1138, 1139, 114		
840000	3,736,922.29	0, 1141, 1142, 1143, 11	27/4/2020	GRUPO 73 - 73 - 75 Y 84: REFORMA PARA OPTIMIZACIÓN PRESUPUESTARIA DE PROYECTOS DE INVERSIÓN POR LA EMERGENCIA SANITARIA POR EL COVID 19 QUE ATRAVIESA EL PAIS. MEMORANDO MINEDUC-CGP-2020-0705 DE 23 DE ABRIL DE 2020, (M0-02-001), MAPY
530000	106,386,037.84	INTER 1300		
530000	250,924,899.83	INTER 1305	30-04-2020	Grupo 53: - Modificación presupuestaria en función de lo establecido en el artículo 74 del Código Orgánico De Planificación Y Finanzas Públicas, por optimización del gasto.
710000	17,783,025.50	INTER 1210-1213-1213-1213	30-04-2020	Grupo 51: - Modificación presupuestaria en función de lo establecido en el artículo 74 del Código Orgánico De Planificación Y Finanzas Públicas, por optimización del gasto.
750000	2,186,180.60	DAS 1196 - 1197 - 1198 - 1199 - 1201 - 1202 - 1203 - 1206	30-04-2020	AJUSTE AL PAI EN FUNCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ART. 74 NUMERAL 10 DEL COPLAFIP Y ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
730000	811,915.75	DAS 1209 - 1206	30-04-2020	AJUSTE AL PAI EN FUNCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ART. 74 NUMERAL 10 DEL COPLAFIP, POR ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
840000	1,149,467.60	DAS 1207 - 1206	30-04-2020	AJUSTE AL PAI EN FUNCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ART. 74 NUMERAL 10 DEL COPLAFIP, POR ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
730000	83,481,784.39	DAS 1266 - 1267	13-05-2020	AJUSTE AL PAI EN FUNCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ART. 74 NUMERAL 10 DEL COPLAFIP
730000	64,321,471.00	INTER 1268	13-05-2020	AJUSTE AL PAI EN FUNCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ART. 74 NUMERAL 10 DEL COPLAFIP
730000	2,185,061.43	DAS 1273	15-05-2020	AJUSTE AL PAI EN FUNCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ART. 74 NUMERAL 10 DEL COPLAFIP
750000	2,802,061.41			
840000	1,030,135.84			
894,608,099.29				

75. Respecto de este punto, el Ministerio de Educación considera necesario aclarar que “ha venido ejecutado una **PRIORIZACIÓN** y **OPTIMIZACIÓN** de los recursos destinados para atender diversos proyectos y servicios educativos” y que no ha “**entregado, renunciado o cedido los recursos que contempla su presupuesto, encontrándose a la espera de una mayor disposición de recursos económicos e institucionales para restablecer los proyectos que logísticamente debieron suspenderse o reprogramarse**” (énfasis en original).

3.6. De los amicus curiae

3.6.1. Jeaninne Cruz

76. La compareciente señala que las atribuciones que el COPLAFIP le otorga al Ministerio de Economía y Finanzas como ente rector de las finanzas públicas, no pueden tomarse contradiciendo el artículo 226 de la Constitución de la República. Al respecto, afirma que el Ministerio de Economía y Finanzas debió tomar lineamientos presupuestarios que garanticen los derechos de los niños, niñas y

⁸ Tabla presentada por el Ministerio de Educación en el anexo No. 2 del Memorando Nro. MINEDUC-CGAF-2020-00451-M de 13 de julio de 2020, que fue presentado a esta Corte mediante escrito de 14 de julio de 2020.

adolescentes y aseguren los recursos destinados a educación y salud, en virtud del artículo 165 numeral 2 de la Constitución.

77. Respecto al SAFPI, señala que este programa atendía a niños y niñas de 3 y 4 años en vinculación con la comunidad y que para este período estaban registrados 19.975 niños y 738 docentes. Afirma que la suspensión del programa significó una limitación a los derechos de esos niños y niñas, afectación que habría sido reconocida por el Ministerio de Educación mediante el Memorando No. MINEDUC-SEE-1-2020. Indica que el 5 de mayo de 2020, se establecieron las directrices para la continuidad en el sistema educativo de los niños atendidos por el programa SAFPI, en donde la Subsecretaría de Educación Especializada e Inclusiva estableció medidas que traten de paliar en lo posible el impacto en los derechos a la educación, entre las que consta la distribución de estos niños y niñas con las redes de aprendizaje, a pesar de que estos docentes ya tienen a su cargo niños de 5 y 6 años de edad.
78. Concluye afirmando que es indudable que existe un recorte y una disminución presupuestaria desde enero del 2020 hasta la actualidad que alcanza aproximadamente 900 millones de dólares y que, mediante un eufemismo, el Ministerio de Economía y Finanzas pretende definir esos recortes como reprogramaciones del gasto.

3.6.2. Paúl Jácome

79. El compareciente señala que las actuaciones del Ministerio de Economía y Finanzas constituyen medidas regresivas del derecho a la educación y afirma que el gobierno ha inobservado los estándares establecidos por la UNICEF respecto al acceso a la educación.
80. Asimismo, hace referencia a los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la pandemia e indica que la Comisión ha afirmado que las medidas económicas que adopte el Estado no deben exacerbar las desigualdades existentes en la sociedad y que los Estados deben establecer mecanismos para que los niños, niñas y adolescentes puedan acceder al derecho a la educación.

3.6.3. Lucía Jácome

81. Lucía Jácome señala que fue desvinculada del programa “*Todos ABC modalidad de educación básica para jóvenes y adultos*” del Ministerio de Educación. Señala que este programa, junto con el SAFPI, brindan a personas vulnerables la oportunidad de ejercer su derecho a la educación. Indica que, si bien la pandemia afectó la planificación, los cambios deben sujetarse a las normas constitucionales y no realizarse mediante decisiones arbitrarias.

82. Señala que no es verdad que su desvinculación haya quedado sin efecto como afirman el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Educación, y que esta desvinculación ha impedido a sus estudiantes acceder a cualquier tipo de educación durante la emergencia sanitaria. Solicita que se ordene al Ministerio de Finanzas que cumpla el Dictamen No. 1-20-EE/20 y se restituya a los maestros que fueron desvinculados de la nómina del Ministerio de Educación.

3.6.4. Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU)

83. La CEDHU señala que el derecho a la educación es una obligación ineludible del Estado y por lo tanto debe aplicarse de acuerdo a lo determinado en el artículo 11 numerales 4 y 8 de la Constitución, esto es, sin restricciones y de manera progresiva.
84. Sostiene que el artículo 165 numeral 2 de la Constitución contempla una protección reforzada a la educación y además el artículo 348 determina que la educación es gratuita y el Estado tiene la obligación de financiarla de manera oportuna, regular y suficiente y regirse por criterios de equidad social y que la falta de transferencia de estos recursos en estas condiciones será sancionada.
85. La CEDHU afirma que la suspensión de los programas SAFPI, alfabetización y post alfabetización implica que miles de niños de sectores rurales y adultos mayores se quedan fuera del sistema educativo así como la pérdida de empleo de miles de docentes, generando además una carga desproporcionada a los maestros que permanecen en el sistema educativo. Hace referencia a la observación general No. 14 del Comité de los Derechos del Niño respecto a la necesidad de considerar el interés superior del niño en todas las políticas públicas que los afectan.
86. Concluye afirmando que le corresponde a la Corte Constitucional determinar si la suspensión de estos programas esenciales para garantizar el derecho a la educación cumple con los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad y, dado el contexto de emergencia, de estricta temporalidad.

3.6.5. Diana Carrera

87. Diana Carrera señala que comparece como docente parvularia del programa SAFPI y afirma que la reducción presupuestaria de estos programas ha afectado a los niños y niñas que recibe el programa y a los profesores que no fueron desvinculados que han sido obligados a trabajar en exceso. Añade que la pandemia obliga a estudiar mediante teleeducación en un contexto en el que ingresan miles de nuevos estudiantes provenientes del sistema educativo privado al público. Esta realidad, afirma, obliga a contar inmediatamente con nuevos docentes que puedan atender la demanda generada por el ingreso de nuevos estudiantes.

88. Indica además que *“los grupos de aulas en todas las instituciones y niveles están trabajando con más de 39 estudiantes, cuando la pedagogía aconseja que los grupos sean máximos de 30 estudiantes”*. Esta sobrecarga se ve acentuada porque los estudiantes que recibían el programa SAFPI fueron trasladados a las demás instituciones educativas.
89. Solicita que se declare la inconstitucionalidad del recorte presupuestario al sector educativo.

3.6.6. Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FEDE)

90. La FEDE señala que los recortes presupuestarios afectan a los actores centrales del sistema educativo: los estudiantes, los profesores y los padres de familia. Hace referencia a una serie de problemas derivados de la aplicación de medidas telemáticas para el servicio educativo durante los meses en que las clases han estado suspendidas por efecto de la emergencia sanitaria.
91. Afirma que los recortes presupuestarios al Ministerio de Educación han afectado la impresión de textos escolares, la alimentación escolar y la provisión de uniformes escolares, por ello, resalta que recortar el presupuesto a la educación profundizará la crisis en la educación y ampliará la brecha tecnológica.

3.6.7. Enver Orna

92. El compareciente señala que la existencia de una situación excepcional no habilita al Estado a tomar medidas de carácter arbitrario. Respecto a la no emisión de un decreto que active la facultad extraordinaria establecida en el artículo 165 numeral 2, señala que se trata de una errónea interpretación de la norma pues en su criterio lo que la norma prohíbe es que se emita cualquier acto normativo que, en el contexto de un estado de excepción, reduzca el presupuesto destinado a la educación.
93. Añade que la Constitución es clara en señalar qué derechos son susceptibles de suspensión durante un estado de excepción y que la educación no es uno de los derechos incluidos en el texto constitucional.

3.6.8. Jorge Escala

94. Jorge Escala señala que la circular No. MEF-VGF-2020-0003-C de 16 de abril del 2020 emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas se refiere expresamente a recortes presupuestarios y no a reprogramaciones u optimizaciones del gasto. Asimismo, señala que el Memorando No. TNTH-2020-01956-M del Ministerio de Educación se refiere expresamente al cierre de los programas SAFPI y demás programas afectados y no se refiere a la mera suspensión de estos programas.
95. En relación a la afirmación del Ministerio de Educación respecto a que la desvinculación de docentes habría quedado sin efecto, el compareciente señala

que los docentes desvinculados no han retornado a sus puestos de trabajo y los programas cerrados no se han reiniciado.

96. Solicita que la Corte que haga prevalecer el Dictamen No. 1-20-EE/20 y reintegre a los docentes desvinculados.

3.6.9. Melisa Silva

97. Melisa Silva indica que es maestra parvularia que laboraba en el programa SAFPI y afirma que fue desvinculada por el Ministerio de Educación el 30 de abril del presente año.
98. Señala algunas de las principales ventajas del sistema SAFPI y afirma que su cierre es atentatorio de los derechos de los niños y niñas que recibían este servicio. Asegura que todos los niños y niñas que formaban parte del SAFPI fueron vinculados a la Red de Maestros de Aprendizaje y que muchos de estos niños han quedado desatendidos porque los docentes de dicha red ya se encuentran sobrecargados laboralmente y porque *“nuestros niños y niñas del programa SAFPI pertenecen a los sectores más pobres y vulnerables, es por eso por lo que nosotros asistíamos de casa en casa, ya que muchos no cuentan con internet o equipos tecnológicos”*.
99. Respecto a que el programa SAFPI deba ser suspendido al ser un programa presencial, Melisa Silva señala que antes de cerrarse el programa los docentes estaban tomando medidas para continuar prestando el servicio. Así, señala que *“durante todo el tiempo que se decretó la emergencia sanitaria, los docentes seguíamos impartiendo clases normalmente, ya sea por llamadas telefónicas, vía internet o por mensajes de texto, donde el presupuesto para esto salía de nuestro bolsillo”* y en el mismo sentido sostiene que los docentes del SAFPI *“virtualmente en esta emergencia sanitaria trabajamos más de 8 horas diarias y 7 días de la semana, adaptando los textos para esta nueva modalidad”*.
100. Señala que 732 docentes laboraban en este programa mediante la modalidad *“juego-trabajo”* y fueron desvinculados por el Ministerio de Educación el 30 de abril de 2020. Expresa además que entre los docentes desvinculados se encuentran personas en situación de vulnerabilidad y no han recibido información alguna por parte del Ministerio de Educación. Concluye que no es verdad que se hayan dejado sin efecto las desvinculaciones de docentes tal como afirmó el Ministerio de Educación. Al contrario, asegura que *“todas las docentes estamos desvinculadas, no estamos laborando desde el 1 de mayo que en la madrugada nos pasaron la notificación”*. Asimismo, señala que no han recibido información alguna respecto a su situación laboral por parte del Ministerio de Educación.

3.6.10. Clemencia Vizuite

- 101.** Señala que es licenciada en pedagogía y docente en servicio activo. Afirma que la situación actual del servicio educativo es crítica, por los siguientes motivos:

...los docentes hemos sido uno de los sectores que más hemos colaborado en esta pandemia, hemos aportado de nuestro escuálido salario para el pago de internet, electricidad y pago de celular para hacer llamadas telefónicas diarias a nuestros estudiantes. Muchos de nosotros hemos tenido que colaborar con dinero para que los estudiantes puedan conectarse e imprimir guías semanales para entregar a nuestros estudiante que no cuentan con recursos económicos ni conexión a internet. En muchas ocasiones hemos tenido que trabajar sábado y domingo y fuera de horas laborables.

- 102.** Concluye solicitando que no se afecte el derecho a la educación de miles de niños, niñas y adolescentes.

3.6.11. Fernanda Castro

- 103.** La compareciente señala que laboraba como maestra en el sistema SAFPI y fue desvinculada por el Ministerio de Educación el 30 de abril de 2020.

- 104.** Respecto a la afirmación de que el programa SAFPI debe ser suspendido por tratarse de un programa presencial, Fernanda Castro afirma que esto es falso ya que el programa se continuó realizando los meses de marzo y abril cuando las clases ya se encontraban suspendidas por efecto de la emergencia sanitaria. Al respecto, manifiesta lo siguiente:

...continuamos trabajando los meses de marzo y abril aplicando diferentes estrategias metodológicas, nosotras diseñamos e imprimimos guías educativas con nuestro propio dinero y dejamos a los niños en sus casas, ya que los niños que nosotros atendíamos eran niños de comunidades y no niños de la ciudad, niños que vivían en situaciones vulnerables, niños que hasta hoy siguen completamente desatendidos.

- 105.** Respecto a la suspensión del programa SAFPI, la compareciente afirma lo siguiente: “Nos dicen que el proyecto se encuentra suspendido, si se encuentra suspendido, ¿por qué ya nos pidieron a nosotros la entrega inmediata de las prendas y materiales que nos entregaron?”

- 106.** Finalmente, expresa que la decisión de cerrar el programa SAFPI fue tomada sin la participación de los estudiantes o los docentes. Asegura que las decisiones “fueron tomadas desde un escritorio y sin considerar la situación de vulnerabilidad de estos niños”. Solicita que el Ministerio de Educación informe cuántos niños y niñas se han quedado sin educación por el cierre de estos programas.

4. Análisis constitucional

107. El artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República establece como parte de las atribuciones de la Corte Constitucional, “*conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales*”. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye un mecanismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas⁹.
108. En el caso sujeto a análisis, los accionantes alegan el incumplimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20 que declaró la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1017 sobre el estado de excepción a nivel nacional por efecto de la pandemia del COVID-19.
109. Los dictámenes relativos a los decretos en los que se declara el estado de excepción deciden, en lo principal, sobre la constitucionalidad de la declaratoria y de las medidas adoptadas con ocasión de aquella. Para este fin, la Corte puede establecer parámetros para la actuación del ejecutivo y de las instituciones que deben acatar su cumplimiento¹⁰. Tales parámetros constituyen límites positivos y negativos obligatorios para el ejercicio de los poderes extraordinarios atribuidos a ciertas autoridades ejecutivas, especialmente al presidente de la República, en razón del estado de excepción¹¹. En consecuencia, dichos parámetros “*explicitan las particulares condiciones de legitimidad que la Constitución y la ley imponen a una determinada declaratoria de estado de excepción y a las medidas adoptadas con ocasión de aquella*”¹².
110. Estas características particulares del dictamen de constitucionalidad de una declaratoria de estado de excepción, influyen, a su vez, en el alcance de la acción de incumplimiento que se puede proponer respecto a los mismos. En consecuencia, estas características impiden que a través de una acción de incumplimiento, la Corte se pronuncie sobre cuestiones ajenas al objeto del dictamen de constitucionalidad¹³. En tal virtud, en una acción de incumplimiento de esta naturaleza, el análisis está restringido a las obligaciones que puedan derivarse de forma directa de los parámetros establecidos en el dictamen¹⁴ y la Corte no está facultada para declarar vulneraciones específicas en casos concretos; esto en cuanto para ello existen las demás garantías jurisdiccionales establecidas

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 29-20-IS/20 de 1 de abril de 2020, párr. 67.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 28-20-IS/20 de 1 de abril de 2020, párr. 21.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 30-20-IS/20 de 21 de abril de 2020, párr. 15.

¹² *Ibid.*

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 29-20-IS/20 de 1 de abril de 2020, párr. 64; No. 16-17-IS/20 de 15 de enero de 2020, párr. 54; y, No. 55-13-IS/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 31.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 30-20-IS/20 de 21 de abril de 2020, párr. 16.

en la Constitución, las cuales permanecen vigentes durante el estado de excepción¹⁵.

- 111.** En el presente caso, los accionantes han alegado el incumplimiento del parámetro contenido en el literal j del numeral 1 del decisorio del Dictamen No. 1-20-EE/20, así como de los numerales 2 y 3 del mismo decisorio. Los accionantes sustentan el alegado incumplimiento en una serie de reducciones presupuestarias que habría realizado el Ministerio de Economía y Finanzas al presupuesto del Ministerio de Educación. A criterio de los accionantes, la presunta reducción presupuestaria atenta contra el artículo 165 numeral 2 de la Constitución y vulnera el derecho a la educación. Particularmente, alegan el incumplimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20 debido a los recortes presupuestarios realizados a los programas SAFPI, alfabetización, post alfabetización y bachillerato internacional; así como, en general, a los recortes realizados a la educación básica, básica superior y los programas de bachillerato. Los accionantes señalan que, con esta actuación, el Ministerio de Economía y Finanzas vulnera además el artículo 348 de la Constitución y el artículo 74 numeral 6 del COPLAFIP.
- 112.** Respecto a la alegada vulneración del artículo 348 de la Constitución y 74 numeral 6 del COPLAFIP, la Corte constata que estos artículos no guardan relación alguna con las facultades extraordinarias reservadas al presidente durante un estado de excepción. Por ello, considera necesario señalar que la vigencia del estado de excepción no suspende los mecanismos ordinarios establecidos en la Constitución para reclamar supuestas vulneraciones de disposiciones constitucionales o legales. En tal virtud, los accionantes cuentan con las vías establecidas constitucionalmente para reclamar el alegado incumplimiento de estas normas y la acción de incumplimiento no es la vía idónea para analizar dichas alegaciones.
- 113.** En cuanto a las supuestas reducciones presupuestarias a los programas SAFPI, alfabetización, post alfabetización y bachillerato internacional, así como a los recortes realizados a la educación básica superior y al bachillerato, en los párrafos siguientes la Corte expondrá lo que observa a partir de la información incorporada al expediente constitucional.
- 114.** En la audiencia pública, los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Educación manifestaron que no han existido recortes presupuestarios a la educación sino simples reprogramaciones y optimizaciones del gasto. Sin embargo, de la documentación aportada por estas entidades se observa que el Ministerio de Economía y Finanzas ha realizado modificaciones presupuestarias que han reducido el egreso permanente del Ministerio de Educación en un valor de USD 403.250.433,67 y el egreso no permanente en USD 506.447.863,39. Estas modificaciones establecen además expresamente que

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 29-20-IS/20, 1 de abril de 2020, párrafo 73; auto de apertura de fase de seguimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20 de 16 de abril de 2020, párr. 9.

se trata de reducciones al presupuesto, así, por ejemplo, las modificaciones realizadas el 30 de abril de 2020 mediante la Resolución Presupuestaria No. 264516 señalan en el artículo 2 que estas modificaciones “*permitirán reducir el presupuesto del Ministerio de Educación*”. La información presentada por el Ministerio de Educación también refiere expresamente a modificaciones a su presupuesto por un valor de USD 894,608,099.29 y la documentación aportada también hace constantes referencias a que “*el Ministerio de Economía y Finanzas procedió a realizar recortes presupuestarios*”¹⁷ a los programas en cuestión.

115. En consecuencia, a juicio de esta Corte existe evidencia suficiente para considerar que no se trata de simples optimizaciones del gasto, sino que efectivamente han existido modificaciones presupuestarias que han reducido considerablemente el presupuesto inicialmente aprobado por la Asamblea Nacional para el sector de educación. En consecuencia, en aplicación del principio de comprensión efectiva¹⁸, la Corte Constitucional considera pertinente referirse a dichas modificaciones como recortes al presupuesto del Ministerio de Educación.

116. Respecto a los programas específicos a los que hacen referencia los accionantes, la información presentada por el Ministerio de Educación señala que las reducciones realizadas a su presupuesto incidieron en lo siguiente:

1. **Programa SAFPI:** De acuerdo al Ministerio de Educación, el programa SAFPI complementa la oferta educativa de los servicios de desarrollo integral y amplía las oportunidades de acceso a la educación para las niñas y niños de 3 a 5 años. El programa se diseñó para realizar un trabajo directo con las familias de niñas y niños que no asisten a los centros educativos. El presupuesto del programa fue recortado en USD 7.137.838,68.

Respecto al estado actual del programa SAFPI, el Ministerio de Educación ha presentado información contradictoria. En la audiencia pública realizada el 18 de junio, el Ministerio de Educación indicó que debido a las reducciones presupuestarias y a las condiciones impuestas por el distanciamiento social, el programa se encuentra cerrado hasta que las actividades presenciales se puedan retomar. El Ministerio de Educación afirmó que el cierre del programa resultará en la desvinculación de 732 docentes y señaló que “*realizó una reprogramación de la modalidad ofertada, a fin de que las actividades se*

¹⁶ Las modificaciones fueron comunicadas por el Ministerio de Economía y Finanzas al Ministerio de Educación, a través de las Modificaciones Presupuestaria de Tipo DIS Nos.: 1196, 1197, 1198, 1199, 1201, 1202, 1203 y 1208, con afectación al Grupo de Gasto 710000.

¹⁷ Vid, Memorando No. MINEDUC-CGAF-2020-00324-M de 26 de mayo de 2020.

¹⁸ Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: (...) 10. Comprensión efectiva.- Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte.

retomen una vez que la declaratoria de emergencia por el COVID19 se termine o lo permita”¹⁹.

Posteriormente, en la información presentada a esta Corte el 14 de julio de 2020, el Ministerio señaló que 16.776 docentes de las Redes de Aprendizaje de la oferta institucionalizada y las docentes del Programa SAFPI que por su condición de vulnerabilidad no fueron desvinculadas, se encargan de prestar servicios a 8.975 niños y niñas de 3 y 4 años del Régimen Sierra - Amazonía en el período lectivo 2019-2020. Asimismo, indicó que el SAFPI se ha continuado prestando “*en forma continua y asegurando a los menores de 3 y 4 años (...) el acceso a la educación que se encontraban percibiendo antes de la pandemia*”.

2. Programa de educación básica para jóvenes y adultos y bachillerato técnico: El Ministerio de Educación indica que el presupuesto de este programa fue afectado de la siguiente manera:

- a. **Educación básica superior:** disminución de USD 274.903,92, monto que el Ministerio de Educación señala resultó en la desvinculación de 32 docentes.
- b. **Bachillerato:** disminución de USD 9.761.690,56, por lo cual el Ministerio de Educación afirma que procedió a la desvinculación de 1.150 docentes.

Respecto al estado actual de este programa, el Ministerio de Educación señala que “*debido al recorte se ajustaron las metas sin afectar el servicio de Educación Básica Superior y Bachillerato Técnico para Jóvenes y Adultos*”. Asimismo, el Ministerio hizo referencia a una serie de estrategias que han sido analizadas por el Ministerio para continuar prestando estos servicios, las cuales aún no se han ejecutado. Sin embargo, más allá de estas estrategias futuras, esta entidad no ha presentado información que demuestre que no se ha afectado el servicio antes descrito durante los meses de la pandemia.

3. Oferta alfabetización y post-alfabetización: Esta oferta forma parte del “*Proyecto de Educación Inicial y Básica Integral con Calidad*” que presta servicios de forma presencial. El Ministerio indica que el presupuesto de estos programas fue afectado en:

- a. **Alfabetización:** disminución de USD 88.100,34, monto que implica la desvinculación de 10 docentes.
- b. **Post-alfabetización:** disminución de USD 519.192,00, por lo cual fueron desvinculados 61 docentes.

¹⁹ Memorando Nro. MINEDUC-CGAF-2020-00324-M de fecha 26 de mayo de 2020 suscrito por la Coordinadora General Administrativa y Financiera del Ministerio de Educación.

Respecto al estado actual de estos programas, el Ministerio de Educación establece que debido a las reducciones presupuestarias y a las condiciones impuestas por el distanciamiento social, el programa se encuentra cerrado hasta que las actividades presenciales se puedan retomar. El Ministerio de Educación no ha informado a esta Corte hasta cuándo estará suspendido el programa, qué medidas alternativas ha tomado para continuar la prestación de estos servicios de alfabetización mientras no puedan realizarse de forma presencial o qué garantías existen de que se reanudará el programa.

4. **Bachillerato internacional:** Respecto a este programa, se observa que el Memorando No. MINEDUC-CGAF-2020-00324-M de 26 de mayo de 2020 señala que *“no ha sido afectado con reducciones presupuestarias efectuadas por parte del Ministerio de Economía y Finanzas”*.

En el Memorando No. MINEDUC-MINEDUC-2020-00205-M de 4 de mayo de 2020, la Ministra de Educación señala que *“por la crisis económica que atraviesa el país y la priorización de los recursos económicos destinados para combatir esta pandemia, nos vemos en la necesidad y obligación ética de no iniciar el Programa del Diploma en las setenta y siete (77) Instituciones Educativas públicas autorizadas que imparten el Programa del Diploma de Bachillerato Internacional en el régimen Costa para el período lectivo 2020-2021”*.

117. Una vez analizada la información proporcionada por el Ministerio de Educación, la Corte observa, preliminarmente, que el programa de bachillerato internacional fue suspendido por decisión directa del Ministerio de Educación²⁰. En su aclaración, los accionantes manifestaron que el Ministerio de Educación no es legitimado pasivo de la presente acción, en cuanto solo reclaman el incumplimiento por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. Toda vez que los accionantes reclamaron el incumplimiento del dictamen por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, y de la información con la que cuenta esta Corte no se evidencia que el Ministerio de Economía y Finanzas haya tomado acción alguna respecto al programa de bachillerato internacional, se descarta que las modificaciones realizadas al programa de bachillerato internacional constituyan un incumplimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20 que sea atribuible al Ministerio de Economía y Finanzas.

118. Ahora bien, la información presentada por los propios Ministerios de Economía y Finanzas y de Educación permite a esta Corte constatar que efectivamente el Ministerio de Economía y Finanzas ha realizado reducciones al presupuesto del Ministerio de Educación que han repercutido en su capacidad de proveer

²⁰ Respecto al programa de bachillerato internacional, se ha planteado además una acción pública de inconstitucionalidad en contra del Memorando Nro. MINEDUC-MINEDUC-2020-00205-M de 4 de mayo de 2020, la cual fue signada con el número 10-20-IA y actualmente se encuentra en sustanciación ante la Corte Constitucional.

adecuadamente los programas SAFPI, Educación Básica para Jóvenes y Adultos y Bachillerato Técnico, Alfabetización y Post – Alfabetización. De ahí que corresponde a esta Corte analizar si estas reducciones constituyen un incumplimiento de los numerales 1, literal j, 2 y 3 del Dictamen No. 1-20-EE/20. Para ello, la Corte plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

4.1. La reducción presupuestaria realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas a los programas SAFPI, de educación básica para jóvenes y adultos y bachillerato técnico, alfabetización y post-alfabetización, ¿constituye un incumplimiento de los numerales 1 literal j, 2 y 3 del Dictamen No. 1-20-EE/20?

4.1.1. Sobre el numeral 1 literal j del Dictamen No. 1-20-EE/20

119. El parámetro establecido en el literal j del primer numeral de la parte resolutive del Dictamen No. 1-20-EE/20 establece lo siguiente:

j. Toda disposición emitida por los comités de operaciones de emergencia para complementar lo ordenado por el Presidente de la República será constitucional y necesaria si es (i) en estricta coordinación con las autoridades correspondientes (...); (ii) en atención a cumplir los objetivos y fines del estado de excepción; (iii) con fundamento en los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad; y, (iv) previamente informada a la ciudadanía por todos los medios posibles, con el fin de brindar seguridad y certeza; así como proteger y respetar los derechos que no han sido suspendidos y limitados, y aquellos que no son susceptibles de intervención y que permanezcan vigentes a pesar del estado de excepción.

120. La Corte estableció esta disposición a los comités de operaciones de emergencia (COE) después de verificar que la declaratoria de estado de excepción les otorgaba ciertas atribuciones²¹ para complementar las disposiciones emitidas por el Presidente de la República respecto a los derechos que se suspendieron mediante la declaratoria de estado de excepción. Al constatar que el Presidente otorgó atribuciones a los COE para determinar las condiciones de suspensión de los derechos constitucionales a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión, la Corte consideró imperante establecer límites y condiciones a las cuales debían sujetarse las disposiciones de los COE para ser constitucionales.

121. En consecuencia, la disposición contenida en el citado literal j está expresamente dirigida a las regulaciones que emitan los COE para complementar las disposiciones del Presidente de la República respecto a la suspensión de los

²¹ La declaratoria de estado de excepción confirió al Comité de Operaciones de Emergencia nacional las siguientes atribuciones: a) la determinación de “mecanismos de restricción” constatare en el artículo 3; b) la determinación de los horarios de restricción de libertad de tránsito y de libertad de asociación, conforme el artículo 4; c) el toque de queda “en los términos” que disponga el Comité, de acuerdo al artículo 5; d) la limitación del ejercicio del derecho a la libertad de asociación y de reunión “en los términos” que disponga dicho Comité *vid.* Dictamen No. 1-20-EE/20, nota al pie No. 24.

derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión. En tal virtud, la disposición contenida en el literal j no establece una obligación dirigida al Ministerio de Economía y Finanzas.

122. Por ello, la Corte concluye que la reducción presupuestaria de los programas analizados no constituye un incumplimiento del literal j del numeral 1 del Dictamen No. 1-20-EE/20.

4.1.2. Sobre los numerales 2 y 3 del Dictamen No. 1-20-EE/20

123. Los numerales 2 y 3 de la parte resolutive del Dictamen No. 1-20-EE/20 establecen lo siguiente:

2. Las autoridades que conforman los comités de operaciones de emergencia y toda persona que esté en ejercicio de potestades públicas tienen el deber irrestricto de sujetarse a las competencias y atribuciones que expresamente les confiera la Constitución y la ley, conforme el artículo 226 de la Constitución de la República.

3. Con sustento en los artículos 164 y 165 de la Constitución, se enfatiza que la suspensión de derechos y la adopción de medidas excepcionales solo puede ordenarse mediante decreto ejecutivo de Estado de Excepción, sin perjuicio de las disposiciones complementarias que los comités de operaciones de emergencia nacional, provinciales, cantonales u otras autoridades de aplicación emitan en el marco de las competencias y atribuciones que expresamente les confiera la Constitución y la ley, de acuerdo al artículo 226 de la Constitución de la República.

124. La disposición del numeral dos tiene por objeto enfatizar que, respecto a todas las medidas que se adopten en relación al estado de excepción, las autoridades que conforman los COE así como todas las personas que estén en ejercicio de potestades públicas están obligadas a sujetarse estrictamente a las competencias y atribuciones que expresamente les confiera la Constitución y la ley, a coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y a hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.
125. Por su parte, la disposición del numeral tres tiene por objeto impedir que mediante un acto que no sea el determinado por la Constitución, esto es un decreto ejecutivo, se suspendan derechos o se adopte alguna de las medidas extraordinarias contempladas en el artículo 165 de la Constitución en el marco de los estados de excepción.
126. Al respecto, los accionantes afirman que el Ministerio de Economía y Finanzas se excedió en sus facultades legales al realizar las reducciones presupuestarias al sector educativo, ya que sostienen que éstas implican que esa cartera de Estado utilizó el mecanismo excepcional establecido en el numeral 2 del artículo 165 que

faculta al Presidente de la República a “2. *Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación*”.

127. Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas argumenta que no ha incumplido el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución ya que efectuó las modificaciones presupuestarias en virtud de su facultad legal establecida en el artículo 74 numeral 10 del COPLAFIP. Adicionalmente, señala que dadas las características anuales del presupuesto, para que se pueda afirmar que se redujo el presupuesto asignado a educación tiene que necesariamente concluir el presente año fiscal.
128. La Presidencia de la República manifiesta que no se ha adoptado ninguna de las medidas excepcionales establecidas en el artículo 165 de la Constitución. Sostiene que la facultad extraordinaria establecida en el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución solo puede ser emitida por el Presidente de la República mediante la suscripción de un decreto ejecutivo y que esto no ha ocurrido. Por ello, considera que los accionantes: (i) erróneamente extienden dicho artículo a las directrices presupuestarias emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas y (ii) no han demostrado que las directrices respondan a una autorización expresa para cambiar el destino de los fondos públicos ni cuál ha sido el nuevo destino de estos.
129. Sobre el argumento de la Presidencia, esta Corte estima que, para constatar una transgresión del artículo 165 numeral 2 de la Constitución, es necesario verificar si el Ministerio de Economía y Finanzas contaba con una facultad legal para modificar el presupuesto del Ministerio de Educación; y, si efectivamente los fondos destinados a educación fueron utilizados para combatir la emergencia sanitaria. Si se comprobase que cualquiera de las dependencias del ejecutivo emitió un acto que incurre en la prohibición establecida en el artículo 165 numeral 2 de la Constitución, el que esta decisión no se emitiera por el Presidente a través de un decreto ejecutivo implicaría que esta no solo incumpla la prohibición constitucional sino que además sería inconstitucional por la forma al haberse adoptado a través de un acto distinto al permitido por la Constitución.
130. En el presente caso, a partir de la información incorporada al expediente constitucional, se ha corroborado que el Ministerio de Economía y Finanzas ha realizado una serie de modificaciones presupuestarias que ha reducido considerablemente el presupuesto del Ministerio de Educación. Todas las modificaciones presupuestarias que se han adoptado desde la declaratoria de estado de excepción identifican a la emergencia sanitaria como la justificación para la adopción de estas medidas, por lo que para la Corte es claro que tienen una relación directa con el estado de excepción.
131. Al mismo tiempo, tanto las modificaciones presupuestarias como el Ministerio de Economía y Finanzas a través de sus alegaciones, señalan que la reducción se tomó en virtud de la facultad establecida en el artículo 74, numeral 10, del COPLAFIP. La norma en cuestión establecía lo siguiente:

Art. 74.- Deberes y atribuciones del ente rector del SINFIP.- El ente rector del SINFIP, como ente estratégico para el país y su desarrollo, tiene las siguientes atribuciones y deberes, que serán cumplidos por el Ministro(a) a cargo de las Finanzas públicas:

(...)

10. Aumentar y rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 15% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional²².

132. Según lo establecido en el artículo 164 de la Constitución, la declaración del estado de excepción no interrumpe las actividades de las funciones del Estado, por lo que la vigencia de un estado de excepción no suspende las facultades ordinarias establecidas en el ordenamiento jurídico para las distintas instituciones del Estado, incluyendo la contemplada en el artículo 74 numeral 10 del COPLAFIP.

133. De conformidad con los artículos 120, numeral 12, y 147, numeral 8, de la Constitución, el Presupuesto General del Estado es propuesto por el ejecutivo y aprobado por la Asamblea Nacional, sin embargo, este es un instrumento fiscal basado en predicciones respecto a los ingresos que se asume recibirá el Estado ecuatoriano durante el año y, por ende, durante la ejecución del presupuesto estos valores pueden variar. Por ello, el artículo 74 numeral 10 del COPLAFIP efectivamente permitía al Ministerio de Economía y Finanzas realizar aumentos o rebajas a los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado por un máximo de 15% respecto a las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional²³. Esto implica que el Ministerio de Economía y Finanzas contaba con una facultad legal para realizar las modificaciones presupuestarias efectuadas al presupuesto del Ministerio de Educación, facultad que proviene del régimen constitucional ordinario y no está restringida por el estado de excepción. Ahora bien, esta facultad tenía un límite expreso del 15%, por lo que, en virtud del artículo 226 de la Constitución, cualquier modificación presupuestaria que haya excedido este límite no puede justificarse en el ejercicio de esta facultad y, dada la vigencia del estado de excepción, podría constituir un incumplimiento del artículo 165 numeral 2 de la Constitución.

134. A pesar de que el artículo 295 de la Constitución establece que toda la información del proceso de ejecución del Presupuesto General del Estado será pública y se difundirá permanentemente por los medios más adecuados, el Ministerio de Economía y Finanzas no fue transparente desde el inicio con las

²² La redacción corresponde al contenido de la norma al momento de los hechos que se analizan en el presente caso. El artículo fue modificado recientemente a través de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 253 del 24 de julio de 2020 y actualmente señala: “10. Aumentar y rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado. Para las modificaciones que impliquen un incremento que supere el 5% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional, el ente rector de las finanzas públicas se sujetará al procedimiento previsto en este Código y su Reglamento”.

²³ Vale resaltar que de acuerdo al artículo 120 numeral 12 de la Constitución, la ejecución del Presupuesto General del Estado puede ser objeto de control político por parte de la Asamblea Nacional.

cifras del recorte presupuestario realizado al sector educación, lo que ha dificultado la labor de esta Corte en cuanto a determinar si se ha producido el incumplimiento alegado²⁴. La información que reposa en el expediente constitucional de esta causa refleja inconsistencias y falta de coordinación entre las distintas entidades.

- 135.** En el presente caso, la información presentada por el Ministerio de Educación el 14 de julio evidencia que desde la declaratoria de estado de excepción por la emergencia sanitaria –realizada el 16 de marzo del presente año– el presupuesto del Ministerio de Educación ha sido reducido en un monto de USD 860.652.107,75. Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas afirmó que durante el año 2020, los egresos permanentes y no permanentes del presupuesto asignado al Ministerio de Educación han sido reducidos en un total de USD 909.698.297,06. Llama la atención de esta Corte que estos valores implican que en el presente año el presupuesto de educación ha sido disminuido en casi una cuarta parte de lo originalmente presupuestado de USD 3,817,965,789.4125.
- 136.** Ahora bien, el Ministerio de Economía y Finanzas también presentó información que demuestra que las reducciones al Presupuesto General del Estado no han excedido el límite de 15% que se encontraba establecido en el artículo 74 numeral 10 del COPLAFIP ya que la modificación del Presupuesto General del Estado asciende a USD 2.898,14 millones, lo que implica una reducción del 8,16% del monto inicialmente aprobado por la Asamblea Nacional de USD 35.498,42 millones.
- 137.** Esta Corte observa que en tanto las reducciones presupuestarias realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas se mantuvieron dentro de los límites legales que se encontraban vigentes, estas constituyen el ejercicio de una facultad ordinaria otorgada al Ministerio de Economía y Finanzas para reducir el presupuesto del Ministerio de Educación y, en consecuencia, no se puede afirmar que se haya recurrido a las facultades extraordinarias establecidas en el artículo 165 de la Constitución y reservadas al Presidente de la República.
- 138.** Además, de la información incorporada al expediente constitucional, no se desprende evidencia que permita a esta Corte concluir que los recursos que han sido reducidos del Ministerio de Educación han sido destinados a paliar las

²⁴ El Ministerio de Economía y Finanzas no contestó la demanda en el tiempo ordenado por la jueza sustanciadora. Después de que la Corte le ordenó que envíe la resolución presupuestaria No. 2645 por ser indispensable para la resolución de la causa, el Ministerio de Economía y Finanzas manifestó que dicha resolución no existía, para luego efectivamente entregarla después de ser nuevamente requerido por la jueza sustanciadora durante la audiencia pública. Después de nuevamente ser requerido por la jueza sustanciadora, el Ministerio finalmente envió toda la información relacionada a las modificaciones realizadas al presupuesto del Ministerio de Educación mediante escrito de 14 de julio de 2020.

²⁵ De acuerdo a la información presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas en el Memorando No. MEF-DNCP-2020-0072-M de 17 de junio de 2020, suscrito por la Directora Nacional de Consistencia Presupuestaria del Ministerio de Economía y Finanzas.

consecuencias de la emergencia sanitaria. En consecuencia, no se puede concluir que el Ministerio de Economía y Finanzas haya incurrido en la prohibición establecida en el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución.

139. En cuanto se ha verificado que las reducciones presupuestarias responden a una facultad legal ordinaria del Ministerio de Economía y Finanzas y no se ha comprobado que dichos recursos hayan sido destinados a paliar la emergencia sanitaria, la Corte considera que las modificaciones realizadas al presupuesto destinado a educación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas no constituyen incumplimientos de los numerales 2 y 3 del Dictamen No. 1-20-EE/20.

140. Si bien no se ha identificado un incumplimiento al Dictamen No. 1-20-EE/20, la Corte Constitucional no puede dejar de observar que, a pesar de las obligaciones constitucionales en la materia, durante el presente año una cuarta parte del presupuesto asignado a educación haya sido reducido por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. La Corte reconoce que el Ministerio se encuentra legalmente facultado para realizar reducciones a los niveles de ingresos y gastos del Presupuesto General del Estado aprobado por la Asamblea Nacional, sin embargo, resalta que la forma en que ejerza esta facultad debe ser respetuosa de la Constitución, en particular de las disposiciones que priorizan y protegen el presupuesto asignado a salud y educación.
141. La Corte considera necesario recordar que la Constitución establece una especial protección a los recursos destinados a la educación, lo que necesariamente debe reflejarse en toda decisión presupuestaria que se adopte respecto a los recursos destinados a esta área. Así, el derecho a la educación está establecido en el artículo 3 como uno de los deberes primordiales del Estado. De acuerdo al artículo 26, constituye “*un deber ineludible e inexcusable del Estado*” y “*una área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal*”. En cuanto a los recursos que deben destinarse a la educación, el artículo 286 de la Constitución establece expresamente que los egresos permanentes para educación serán prioritarios e incluso podrán, de manera excepcional, ser financiados con ingresos no permanentes. El artículo 298 establece una preasignación presupuestaria para educación y señala además que las transferencias correspondientes a estas preasignaciones serán predecibles y automáticas. El artículo 348 obliga al Estado a financiar la educación pública “*de manera oportuna, regular y suficiente*”. Finalmente, la disposición transitoria decimoctava señala que el Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del producto interno bruto (PIB) hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del PIB.

142. La Constitución otorga a los recursos destinados a la educación un rol tan prioritario, que establece incluso límites aplicables durante los estados de excepción. A la luz del artículo 165 número 2 de la Constitución, está vedado que durante un estado de excepción los fondos públicos correspondientes a salud y educación sean destinados a atender la situación que dio origen a la declaratoria. Con fundamento en este artículo, los derechos a la salud y a la educación han sido revestidos de una especial protección constitucional frente a las facultades extraordinarias otorgadas a la presidenta o el presidente de la República con el fin de enfrentar las situaciones en las que se fundamente el estado de excepción. Para esta Corte es claro que, bajo nuestro régimen constitucional, ni siquiera circunstancias como una agresión, conflicto armado internacional o no internacional, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural podrían justificar que los recursos destinados a la satisfacción de derechos tan básicos como la salud o la educación sean destinados a atender la situación excepcional. De hecho, durante este tipo de circunstancias es cuando el Estado debe precautelar con mayor atención que las medidas que adopte para enfrentar la emergencia no afecten los derechos a la salud y la educación, pues ello conllevaría a profundizar la brecha de desigualdad en el país. Por ello el artículo 286 de la Constitución y el COPLAFIP permiten que en circunstancias excepcionales los egresos de salud y educación sean financiados a través de ingresos no permanentes.
143. De la información que reposa en el expediente de la Corte se observa que la reducción del presupuesto de educación derivó en el cierre o suspensión temporal de una serie de programas que forman parte de políticas públicas destinadas a desarrollar progresivamente el derecho a la educación. Así, por ejemplo, el programa SAFPI, al ser un servicio de atención integral para niños de 3 a 5 años, guarda una relación directa con la obligación estatal establecida en el artículo 46 de la Constitución de tomar medidas que aseguren “[a]tención a menores de seis años, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral de sus derechos”. Asimismo, los programas de alfabetización y post-alfabetización guardan una relación directa con la obligación estatal establecida en el artículo 347 de la Constitución de “[e]rradicar el analfabetismo puro, funcional y digital, y apoyar los procesos de post-alfabetización y educación permanente para personas adultas, y la superación del rezago educativo”. Así también, el artículo 347 de la Constitución impone al Estado la obligación de “1. Fortalecer la educación pública y la coeducación; asegurar el mejoramiento permanente de la calidad, la ampliación de la cobertura, la infraestructura física y el equipamiento necesario de las instituciones educativas públicas”.
144. Más allá de que, como quedó establecido, las modificaciones realizadas al presupuesto destinado a educación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas no constituyan un incumplimiento de los numerales 2 y 3 del Dictamen No. 1-20-EE/20 y por lo tanto no pueden ser objeto de control a través de esta vía procesal, la Corte reitera que todas las resoluciones y modificaciones

presupuestarias que adopte el Ministerio de Economía y Finanzas respecto al presupuesto destinado a la educación deben necesariamente tener en cuenta las disposiciones constitucionales que revisten de prioridad y especial protección a los recursos destinados para la educación. Si bien el presupuesto debe tener un elemento de flexibilidad que pueda responder a la realidad económica del país, esta flexibilidad debe aplicarse respetando los límites materiales establecidos en la Constitución.

145. Adicionalmente, el Estado debe tener en cuenta que la obligación de alcanzar el ejercicio progresivo de los derechos, establecida en el numeral 8 del artículo 11 de la Constitución, trae consigo la prohibición de retroceder en dicho ejercicio, a menos que la medida se encuentre debidamente justificada. En otras palabras, el nivel de satisfacción de un derecho no puede ser disminuido si no es en virtud de una razón plenamente justificada en la Constitución o en alguna norma que forme parte del bloque de constitucionalidad, y debe haberle precedido la más cuidadosa consideración para su adopción²⁶. Como ha establecido esta Corte, *“toda ampliación que se haga más allá del mínimo no restringible, debe ser protegida por el Estado hasta el máximo de sus capacidades, y no puede efectuarse un retroceso sin que éste se haya justificado en la consecución de otro derecho constitucional, ni se hayan descartado las demás opciones de optimización de recursos”*²⁷.

146. Finalmente, se recuerda a la Presidencia de la República y al Ministerio de Economía y Finanzas que, de acuerdo al artículo 295 de la Constitución, toda la información sobre el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto debe ser pública y difundirse permanentemente a la población por los medios más adecuados. Actualmente, esta información no está siendo difundida en los términos exigidos por la Constitución y en el presente caso estas instituciones no han actuado con la debida transparencia en relación al proceso de ejecución del Presupuesto General del Estado, por lo que se llama su atención respecto a la necesidad de que toda la información al respecto sea pública y accesible por los medios más adecuados.

5. Decisión

147. 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 presentada, dejando a salvo la posibilidad de presentar otras acciones que se consideren pertinentes respecto a

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 49-16-IN/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 55; Sentencia No. 002-18-SIN-CC de 21 de marzo de 2018 (Casos N. 0035-15-IN y acumulados), págs. 73.

²⁷ Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia No. 002-18-SIN-CC de 21 de marzo de 2018 (Casos N. 0035-15-IN y acumulados), págs. 73; Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia No. 0006-15-SCN-CC, Caso N. 0005-13-CN, 27 de mayo de 2015, págs. 15 y 16.

los hechos denunciados en el presente caso.

2. **Llamar** la atención a la Presidencia de la República y al Ministerio de Economía y Finanzas por no cumplir adecuadamente su obligación de publicitar y difundir permanentemente a la población por los medios más adecuados toda la información sobre el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto, de conformidad con el artículo 295 de la Constitución.
3. **Notificar** la presente decisión a los correos electrónicos señalados por las partes y archivar la causa.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.09.10
10:15:50 -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 Avila Santamaría (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión extraordinaria de 31 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 37-20-IS/20**VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. Estoy de acuerdo con el proyecto presentado por la jueza ponente, Daniela Salazar Marín, y con sus pertinentes observaciones relacionadas con lo evidenciado por la Corte respecto a los recortes presupuestarios y el derecho a la educación. Sin embargo, me parece que el llamado de atención, que consta en el decisorio dos, no es una solución suficiente para un problema percibido y demostrado que afecta a un derecho tan importante como es el de la educación. Por esta razón me permito concurrir y dar algunas razones sobre lo que podría haberse realizado en este caso.

2. La Corte Constitucional conoció la acción de incumplimiento respecto del Dictamen No. 1-20- EE/20 emitido el 19 de marzo de 2020 por la Corte Constitucional presentada por la presidenta de la Unión Nacional de Educadores UNE y del presidente de la Unión Nacional de Educadores de Pichincha. En lo principal, argumentaron que el Ministerio de Finanzas ha realizado un recorte al presupuesto de educación por un valor mayor a novecientos (900) millones de dólares, que viola derechos y que es un incumplimiento al dictamen.

3. La sentencia aborda dos cuestiones importantes sobre el derecho a la educación. En primer lugar, analiza los hechos y constata un recorte presupuestario que se realizó, además, sin transparencia (párrafo 134). En segundo lugar, resalta algunas normas constitucionales en las que se reconoce no solo el derecho a la educación sino también la importancia que otorga la constitución a este derecho.

4. Con respecto al recorte y después de analizar con detalle cada programa (SAFPI, alfabetización, post alfabetización, educación básica y bachillerato, párrafo 116), la Corte verifica que se ha realizado un recorte de 909.698.297,06 de dólares, y este hecho llama la atención porque *“en el presente año el presupuesto de educación ha sido disminuido en casi una cuarta parte de lo originalmente presupuestado de USD 3,817,965,789.4124”* (párrafo 135). Este recorte, según la Corte, *“no se trata de simples optimizaciones del gasto, sino que efectivamente han existido modificaciones presupuestarias que han reducido considerablemente el presupuesto inicialmente aprobado por la Asamblea Nacional para el sector de educación”* (párrafo 115).

5. Las normas constitucionales, como bien consta en la sentencia (párrafos 141 y 142), establecen un régimen de protección reforzada al derecho a la educación: el derecho a la educación es un deber primordial del Estado (artículo 3), el deber ineludible e inexcusable del Estado (artículo 26), la priorización de la política pública y de la inversión estatal para la educación (artículo 26), la priorización del presupuesto y el financiamiento con ingresos no permanentes (artículo 286), la preasignación presupuestaria y las transferencias predecibles y automáticas (artículo 298), el financiamiento debe ser de manera oportuna, regular y suficiente (artículo 348), el

presupuesto debe incrementarse anualmente (disposición transitoria decimoctava), e, incluso, la protección a los fondos públicos para educación en estado de excepción (artículo 165.2).

6. Ambas cuestiones, el recorte presupuestario demostrado y las normas constitucionales que regulan el financiamiento del derecho a la educación, justifican el llamado de atención al presidente de la República y al Ministerio de Economía y Finanzas (decisorio 2). Sin embargo, para mí el problema principal es si, ante un panorama como el presentado y analizado por la sentencia, se podría haber hecho algo más.

7. La sentencia, en otras palabras, tiene el siguiente problema: constata una potencial vulneración al derecho a la educación (normas que regulan su financiamiento y el principio de no regresividad), que se refleja en afectación a ejecución de programas, en separación a docentes y, en concreto, a personas no determinadas que no podrán beneficiarse de esos programas (párrafo 116), que no puede ser resuelta mediante una acción de incumplimiento de un dictamen de un estado de excepción.

8. Frente al problema anterior (posible vulneración al derecho a la educación por recortes presupuestarios), podrían existir tres alternativas: i) no se lo considera porque es impertinente y no es objeto de la acción de incumplimiento; ii) se considera el problema, pero no se lo puede dar una solución; iii) se lo considera y se soluciona constitucionalmente al problema.

9. La solución i) sería en virtud de la aplicación de una comprensión del derecho formalista (paleo-positivista en la terminología del profesor Luigi Ferrajoli)¹, que se restringe exclusivamente al cumplimiento de las formas y que es indiferente a cualquier análisis material o de conformidad con los derechos reconocidos en la Constitución. De acuerdo a las formas, en el caso, se atendería exclusivamente al objeto de la acción y todo el resto sería irrelevante.

10. La solución ii) es leal a los hechos que se presentan y se demuestran en la causa, pero no resuelve el problema por las limitaciones de la acción constitucional. En este camino intermedio, que es el que toma la Corte en la sentencia, no se es indiferente al problema e incluso se mencionan y analizan aspectos constitucionales que hacen notar que los hechos tienen relevancia constitucional. Esto quiere decir que, si hubiese alguna persona organización, podría presentar una nueva demanda para poder determinar si hay violación de un derecho o de normas constitucionales. Esta solución intermedia, siendo importante, considero que no es suficiente.

11. La solución iii) me parece que es la adecuada porque cuando la Corte conoce una posible vulneración de derechos, tiene que conocerla, ofrecer la posibilidad a las partes involucradas a ser escuchadas y presentar pruebas y alegaciones, y solucionar un

¹ Luigi Ferrajoli, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 1. Teoría del derecho* (Madrid: Trotta, 2011), p. 11.

problema. La Corte no puede ser indiferente frente a hechos probados en el tratamiento de sus causas y, en cualquier circunstancia en los casos que conoce, debe ser garante de la Constitución y de los derechos.

12. Hay muchas formas de comprender el derecho y su función en la sociedad. Una de ellas, que creo que predomina en nuestra cultura jurídica, restringe la realidad y los hechos a lo que puede ser encasillado en las normas jurídicas estatales vigentes. El derecho, para esta mirada, es un conjunto de normas vigentes, que constituyen un sistema jurídico completo, coherente y se supone justo. La realidad se adapta a las normas jurídicas. Solo se puede atender lo que está previsto en el sistema jurídico en sus reglas vigentes. Esta concepción del derecho no resuelve dos problemas, muy comunes, en el mundo contemporáneo: las leyes injustas y las situaciones no previstas en las leyes vigentes. La ley es la ley (*lex dura lex*) y no se discute más. Lo no previsto, no puede atenderse y parecería que es irrelevante. Esta forma de ver la realidad me parece que es restrictiva e inconveniente en cualquier ámbito de la vida y de las ramas jurídicas. Por aplicar la ley vigente, podría, entonces, dar una solución injusta o simplemente no dar solución alguna.

13. La otra forma de entender el derecho, que he defendido en algunos textos publicados², tiene que ver con la necesidad de un derecho que se adapte a las necesidades complejas y cambiantes de la sociedad y la naturaleza, y que pueda transformarla para reconocer y garantizar derechos. El derecho no solo está conformado por normas jurídicas estatales vigentes sino por múltiples sistemas jurídicos, y esto ha sido reconocido en nuestra Constitución al establecer que Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, plurinacional e intercultural (artículo 1).

14. En Ecuador se ha reconocido lo que se conoce como “pluralismo jurídico”. Quienes tenemos que aplicar el derecho, seamos o no parte del Estado, tenemos que buscar el derecho que más y mejor se adapte a la solución de un problema. El derecho se adapta a la realidad y a los problemas que se presentan. Para orientar la comprensión y la solución a problemas identificados existen unas normas que se las denominan *principios*. Los principios son normas ambiguas que deben ser aplicadas para optimizar los resultados (mandato de optimización) y tienen múltiples formas de ser aplicadas (haz de posibilidades, en la terminología del profesor Robert Alexy).³ El sistema jurídico (compuesto a su vez por varios sistemas normativos) es incompleto, incoherente y no siempre conformado por normas que dan resultados justos en casos

² *La utopía andina: la naturaleza y el buen vivir en el pensamiento crítico, el derecho y la literatura* (España: Akal, 2019), *El neoconstitucionalismo andino* (Quito: Huapóni, 2016), *La (in)justicia penal en la democracia constitucional de derechos* (Quito: UASB, 2013), *Neoconstitucionalismo transformador* (Quito: Abya Yala, 2011), *Derechos y garantías. Ensayos críticos* (Quito: Corte Constitucional, 2010).

³ Robert Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993), p. 86 y ss.

concretos. De ahí que quienes aplican el derecho deben conocer otras disciplinas que el positivismo jurídico no fomenta y a veces impide. Según esta forma de comprensión del derecho, todo problema jurídico podría tener una solución y esa solución, cuando no hay regla vigente o esa regla da una solución insuficiente o injusta, se orienta y construye gracias a los principios.

15. Aplicar los principios, entre los que se encuentran muchas formulaciones de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, según nuestra Carta Magna, son de aplicación directa (artículo 11.3). Esta aplicación no es automática y requiere ciertas destrezas (argumentación jurídica) para su aplicación con el objetivo de evitar la arbitrariedad en su interpretación y formulación.

16. La Corte Constitucional, para aplicar los principios en las causas que conoce, en particular cuando las vías procesales son insuficientes u obstaculizan la solución de la causa, tiene, entre otras, cuatro herramientas importantes: i) la interpretación más favorable a los derechos (principios *pro homine* y *pro natura*); ii) el *iura notiv curiae*; iii) la formalidad que no sacrifica la justicia; iv) el principio de *Kompetence de la kompetence*.

17. i) Cuando una norma, una interpretación, una comprensión sobre la aplicación de una norma, puede ser entendida de diversas maneras, la Constitución, en su artículo 11 (5), establece que “[e]n materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia”. Con relación directa a esta norma, cuando hay más de una norma que se aplica al mismo caso, en su artículo 426, la Constitución establece que “[l]as juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.”

18. La norma constitucional utiliza verbos en imperativo. En la una, ante una norma con dos interpretaciones posibles, y sean consideradas válidas, se debe optar por la que sea más favorable al ejercicio de los derechos. En la otra, entre dos normas que se aplican a un mismo caso, se debe optar por la más favorable. El ejercicio hermenéutico, entonces, debe estar encaminado a buscar y encontrar interpretaciones y normas favorables a los derechos. El derecho, como toda ciencia social, no es rígido ni tampoco ofrece una respuesta única (esto no sucede ni en la física, que es considerada como ciencia “dura”, mucho menos sucedería en el derecho).

19. En el caso estamos ante una situación en la que no existe una norma expresa que pueda resolver la situación que se presentó y demostró en una acción de inconstitucionalidad. Este problema se podría resolver acudiendo a otros principios para viabilizar la mejor respuesta. Si es posible encontrar dos soluciones, vía interpretativa, entonces se tendría que optar por la más favorable a los derechos.

20. ii) El principio “*iura novit curia*” ha sido reconocido en la ley en los siguientes términos: “[la] jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional” (artículo 4.13 de la LOGJCC). Esto quiere decir que, cuando el juzgador encuentra una norma no invocada por las partes y en el sistema jurídico pueda existir una mejor norma para resolver, el juzgador sabe el derecho, puede encontrar el mejor derecho aplicable para una óptima resolución del caso. Este principio demuestra la posibilidad de que el derecho se construye para adaptarse a la realidad. En casos, como en el presente, en los que la situación no ha sido prevista por el legislador, entonces ese vacío se colma con principios constitucionales. El *iura novit curia*, según mi entender, permite crear y aplicar una norma en base principios constitucionales.

21. iii) Un principio fundamental, que se aplica a esa estrecha relación entre el derecho procesal y el derecho sustantivo, predica que “[n]o se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades” (artículo 169). Las formalidades, entendidas no solo como los requisitos para ciertos actos procesales sino también como las formas mismas, tienen como objetivo garantizar y viabilizar los procedimientos para que se pueda realizar la justicia.

22. En el caso de derechos, las formalidades procesales se constituyen como una garantía para que se pueda lograr la justicia material. Entre las formalidades están los requisitos de la acción, los plazos, las solemnidades. La forma procesal no puede ni debe ser un obstáculo para hacer la justicia material. En este caso, por ejemplo, el objeto, los fines y las posibilidades de la acción de incumplimiento no permiten justiciabilizar el derecho a la educación. Tampoco hay forma, según las normas positivas vigentes, de remitir la acción a otra más adecuada. Considero que precisamente este obstáculo, por este principio, debe ser salvado. La Corte debió establecer la vía más adecuada para conocer y resolver la potencial violación al derecho a la educación.

23. Por lo dicho anteriormente, la ley de manera más precisa establece que “[L]a jueza o juez tiene el deber de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales. No se podrá sacrificar la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades” (artículo 4.7 de LOGJCC). La formalidad se condiciona al cumplimiento de los fines constitucionales, que es garantizar los derechos reconocidos en la constitución y en los instrumentos internacionales de derechos. El *deber de adecuar* significa también “adaptar” y, si es necesario, “crear” el mecanismo necesario para evitar que las formas procesales sean un obstáculo.

24. iv) El principio conocido como “*kompetenz-kompetenz*” o “*competence-competence*” consiste en que un órgano jurisdiccional de cierre, como son las cortes que no tienen una instancia superior, tienen competencia para determinar el alcance de su propia competencia en un caso que conoce, en particular cuando la situación no tiene una regla legal o jurisprudencial para resolver en justicia una causa. Este es justo

el caso en el que este principio se hace necesario. La competencia de la Corte, que tiene claramente la función de ser el último garante jurisdiccional de los derechos, puede extenderse al punto de señalar, de oficio, la mejor vía procesal.

25. Con todas estas herramientas, y bajo la consideración de que el derecho que se había conocido que estaba afectado era la educación, la mejor vía procesal, para resolver todos los contornos y complejidades de esta causa, era tratarla de forma semejante a como si fuese un caso de revisión de derechos, realizando ciertos ajustes formales indispensables, pero en el fondo garantizando derechos. La Constitución permite que se pueda demandar un hecho, vía garantía constitucional, “*contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de derechos constitucionales...*” (artículo 88).

26. Algunas dificultades. La acción no provenía de garantías constitucionales presentadas y litigadas en la justicia ordinaria, no hubo un sujeto activo que formule y presente la presunta violación, el sujeto pasivo no se había defendido puntualmente sobre el cargo de violación al derecho a la educación.

27. Al respecto, si bien la acción provenía de un incumplimiento de dictamen, el envío se podría hacer en términos de excepcionalidad y supliendo las deficiencias para que el caso pueda ser resuelto respetando el debido proceso. Por ejemplo, para el sujeto activo se pudo haber designado a una autoridad con competencia en derechos humanos, como la Defensoría del Pueblo, para que asuma la causa y formule la demanda; para el sujeto pasivo, se pudo haber determinado a todas las autoridades y organismos involucrados en el derecho a la educación y el presupuesto; para el debido proceso, se pudo haber establecido requisitos de excepción, semejantes a aquellos establecidos para hacer mérito en los casos de acción extraordinaria de protección.

28. Principios, derechos, sujetos, órganos de justicia y presunta violación de derechos existen. Lo que faltó, quizá, fue la voluntad jurisdiccional para ir más allá e intervenir y resolver un problema grave identificado. El problema es un derecho, la educación, del que dependen las condiciones para realizar derechos como la salud, el trabajo, la nutrición adecuada, la vivienda y más derechos del buen vivir. Y el problema, además, afecta a toda la población que tiene derecho a la educación básica. De ahí el impacto y la importancia del caso y de los mecanismos para resolverlo.

29. Por todas estas razones, considero que la Corte Constitucional debe encausar de oficio y excepcionalmente un caso, cuando encuentra graves violaciones a los derechos y su impacto es general, a otra acción que permita la mejor respuesta para tutelar efectivamente un derecho vulnerado.

RAMIRO FERNANDO
AVILA SANTAMARIA

Firmado digitalmente por RAMIRO
FERNANDO AVILA SANTAMARIA
Fecha: 2020.09.10 10:37:58 -05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 37-20-IS, fue presentado en Secretaría General, el 01 de septiembre de 2020 mediante correo electrónico, a las 11:15; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

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

CASO Nro. 37-20-IS

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

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

Sentencia No. 40-15-IS /20

Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

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

CASO No. 40-15-IS**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EXPIDE LA SIGUIENTE****Sentencia**

Tema: En el caso, se desestima la acción en virtud de que el cumplimiento con el pago de la reparación económica, solamente procede luego de la determinación de valores.

I. Antecedentes procesales

1. El señor Miguel Alfredo León Checa (en adelante “el accionante”), presentó una acción de protección en contra de la Comisión de Tránsito del Ecuador (en adelante “la Comisión de Tránsito” o “CTE”), por presunta vulneración al debido proceso y otros derechos, por la resolución de haberlo dado de baja del servicio activo como sub-inspector.¹ La jueza duodécima de garantías penales de Guayas resolvió declarar con lugar la acción de protección y la nulidad de la resolución de baja; ordenó el reintegro inmediato del accionante determinando respetar sus derechos a los ascensos y escalafón que le corresponde a su promoción; el pago de su remuneración de tiempo de servicio, la actualización de sus pagos por cesantía y seguro social, además del pago de emolumentos no percibidos desde la fecha en que se impuso la sanción hasta el día de su reintegro; y, borrar de su hoja de vida institucional la sanción impuesta.² Tanto la Procuraduría General del Estado, como la CTE, apelaron de esta decisión.
2. La Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Guayas, resolvió confirmar el fallo recurrido y en cuanto a reparación económica, dispuso estar conforme al artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).³ El proceso fue devuelto a primera instancia, que pasó a ser la Unidad Judicial Penal Norte Número 2 de Guayaquil (en adelante “Unidad Penal Norte 2”) y tuvo la nueva numeración 09286-2013-28800. En consecuencia, la jueza de la Unidad Penal Norte 2 ordenó dar cumplimiento lo dispuesto por la Sala en conformidad con el artículo 19 de la LOGJCC.

¹ Resolución dictada el 21 de enero de 1999 por el Directorio de la Comisión de Tránsito de la provincia del Guayas, mediante la cual se decretó la baja del servicio activo del sub-inspector primero de tránsito Miguel Alfredo León Checa, por “*el quebrantamiento de lo que determina el Art. 45 literal a) del Reglamento de Disciplina y Sanciones, en concordancia con los Arts. 45 y 79 literal f) de la Ley de Personal Institucional; justificada probatoriamente la existencia de requerimiento reñidos con la moral, abusando de la jerarquía y consecuentemente perfeccionando actos inmorales que van en desmedro de la institución...*” (fs. 11 a 14 del expediente No. 09286-2013-28800).

² Sentencia dictada el 21 de enero de 2011, las 17h15, por el juez duodécimo de garantías penales de Guayas, dentro de la acción de protección No. 2011-0089 (numeración en primera instancia).

³ Sentencia dictada el 26 de enero de 2012, las 14h17, por voto de mayoría de los jueces Inés Rizzo y Vicente Salazar y voto salvado de juez Jorge Jaramillo, dentro de la acción de protección No. 2011-0079 (numeración en segunda instancia).

3. Ante varios escritos presentados por el accionante insistiendo el cumplimiento, la jueza de la Unidad Penal Norte 2 dispuso, mediante auto de 11 de junio de 2014, oficiar al Director Ejecutivo de la CTE a fin de dar cumplimiento con lo ordenado mediante sentencia de fecha 21 de enero de 2011 y ratificada por los jueces de Sala.
4. El 16 de marzo de 2015 el director ejecutivo de la CTE informó haberse dado cumplimiento al mandato judicial, con el reintegro del sub-inspector 1 Miguel León Checa a las filas del Cuerpo de Vigilantes de la CTE y con la gestión del reintegro con el grado y antigüedad que ostentaba al momento de su separación.
5. La jueza penal dispuso el archivo de la causa mediante auto dictado el 30 de marzo de 2015. Posteriormente, mediante escritos del 8 de mayo y 2 de julio de 2015, el accionante demandó el incumplimiento de lo dispuesto en las sentencias dictadas el 21 de enero de 2011 por la jueza duodécima de garantías penales de Guayas y el 26 de enero de 2012 por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Guayas, por lo que solicitó remitir el expediente a la Corte Constitucional. Mediante auto del 14 de septiembre de 2015, la jueza penal de la causa dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional en razón de lo dispuesto por el artículo 164 numeral 2 de la LOGJCC.
6. El caso constitucional fue sorteado y remitido el 11 de noviembre de 2015 a la entonces jueza constitucional Ruth Sení Pinoargote, quien avocó conocimiento el 22 de febrero de 2018. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional y mediante sorteo efectuado por el Pleno del Organismo 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 mediante auto dictado el 29 de octubre del 2019. En dicho auto dispuso oficiar tanto a la Unidad Penal Norte 2, como a la CTE, con el fin de que remitan sus respectivos informes sobre esta acción.

II. Alegaciones de las partes

De la parte accionante

7. Antes de ser remitido el proceso de acción de protección a esta Corte Constitucional, el accionante presentó dos escritos en los que manifestó de forma general el incumplimiento de lo dispuesto en la sentencia dictada el 21 de enero de 2011 por la jueza Duodécima de Garantías Penales de Guayas y ratificada por la Segunda Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Guayas.
8. Admitida la presente acción de incumplimiento, mediante escrito presentado el 3 de septiembre de 2019,⁴ el accionante supo manifestar que fue reintegrado mediante la respectiva acción de personal a la CTE, donde actualmente presta sus servicios profesionales, sin embargo alega que la sentencia ha sido acatada de manera parcial, según sus palabras, *“pues hasta la presente fecha la Institución al exponente no le ha cancelado los valores que dejó de percibir por el tiempo que estuvo fuera de la*

⁴ Fojas 67 a 84 (contando anexos) del expediente constitucional.

Institución, y que fueron ordenados en sentencia de primera instancia y ratificados en segunda instancia”.

De la Comisión de Tránsito del Ecuador

9. Que en estricto cumplimiento a lo ordenado en sentencia, mediante resolución No. 011-DEJ-CTE-2018, se lo promovió al accionante al grado superior de prefecto.
10. Que, en torno a la alegación de un cumplimiento parcial, por no haber sido cancelados los valores dejados de percibir por el tiempo que estuvo fuera de la institución, el accionante omite decir que la sentencia de segunda instancia ordenó, en cuanto a la reparación económica, estar a lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC. Este artículo establece: *“Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite”*. Alega que el accionante presentó una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil (juicio No. 09801-2012-0255), el cual, mediante auto del 10 de noviembre de 2016, declaró el abandono de la causa y ordenó su archivo, por falta de impulso.
11. En tal virtud, y acusando al accionante de faltar a la verdad procesal, finaliza expresando lo siguiente: *“Las pretensiones del accionante son que se le pague sin seguir el debido procedimiento establecido en el Art. 19 de la LOGJCC, y ordenado en segunda instancia por la Segunda Sala, de lo Civil y Mercantil Inquilinato de la Corte Provincial del Guayas, sería violentar el imperio de cosa juzgada, debido a que la sentencia se encuentra ejecutoriada, con lo cual se violentaría la seguridad jurídica(...)”*.

Sobre el requerimiento de informe a la judicatura encargada de la ejecución de la sentencia

12. Consta del expediente constitucional, a fojas 96, el oficio No. 104-CCE-ACT-TNM-2019 dirigido a la Unidad Penal Norte 2 por el que se le solicitaba informe. Este oficio fue devuelto por Correos del Ecuador, sin ofrecer motivo alguno, según razón sentada el 8 de noviembre de 2019 por el actuario de despacho, constante a fojas 101 del expediente constitucional.
13. En tal virtud, se ofició nuevamente a la Unidad Penal Norte 2, siendo el mismo oficio No. 104-CCE-ACT-TNM-2019 recibido el 15 de noviembre de 2019, según consta del reverso de la foja 135 del expediente constitucional. De ello es posible afirmar, que pese haber sido requerido, no consta del expediente constitucional informe alguno que haya sido aportado por la Unidad Penal Norte 2.

III. Decisión cuyo cumplimiento se demanda

14. Las decisiones cuyo incumplimiento se demandan son las contenidas en la sentencia dictada el 21 de enero de 2011 por la jueza duodécima de garantías penales de Guayas,

dentro de la acción de protección No. 2011-0089; y, la sentencia dictada el 26 de enero de 2012, por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de Guayas, dentro de la acción de protección No. 2011-0079, la cual ratificó la sentencia de primera instancia, precisando el modo de realizarse la reparación económica.

La sentencia de primera instancia, dice lo siguiente en su parte resolutive:

“(...) por las consideraciones antes expuestas, la Suscrita Jueza Temporal del Juzgado Décimo Segundo de Garantías Penales del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, declara con lugar la presente acción de protección, [...] Declaro la Nulidad de la Resolución de baja dictada en contra del señor SUB-INSPECTOR 1 MIGUEL ALFREDO LEON CHECA [sic] por el Directorio de la Comisión de Tránsito del Guayas, con fecha 21 de enero de 1999, a las 16h00 [...] Se ordena el reintegro inmediato del señor LUIS ALFREDO LEON CHECA [sic] a las filas del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas, determinando respetarle sus derechos a los ascensos y escalafón que le corresponde a su promoción, así como a la remuneración del tiempo de servicio y a la actualización de sus pagos por cesantía y seguro social, se dispone el pago inmediato de sus emolumentos no percibidos desde la fecha que se le impuso la sanción, hasta el día de su reintegro [...] también se ordena que la Institución accionada a través de su Directorio Ejecutivo, Ing. Jaime Velásquez Egüez, deje sin efecto todo acto administrativo en contra del señor LUIS ALFREDO LEON CHECA [sic], borrando de la hoja de vida institucional la sanción impuesta (...)”.

En cuanto a la sentencia de segunda instancia, en su parte resolutive se expresa:

“(...) por las consideraciones expuestas, esta Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, confirma el fallo recurrido, que declara con lugar la acción de protección, interpuesta por Miguel Alfredo León Checa, en cuanto a la reparación económica estese conforme a lo dispuesto al Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [...].- La Secretaria de la Sala una vez ejecutoriado este fallo, envíe copia del mismo a la Corte Constitucional (...)”.

IV. Competencia

15. 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 LOGJCC.

V. Análisis del caso

16. La Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, tiene entre otras competencias el “Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”, esto como parte de la amplia esfera del control constitucional que esta Corte ejerce. En este sentido, cuando una sentencia de naturaleza constitucional no se haya cumplido de manera efectiva e integral, la Corte, a través de los mecanismos que la Constitución determina podrá ordenar y hacer ejecutar el cumplimiento de las sentencias emitidas en procesos de

garantías judiciales de derechos constitucionales y para ello adoptará todas las medidas que considere pertinentes.

17. Corresponde en primer lugar identificar al destinatario responsable del cumplimiento, el cual se aprecia que es la CTE. De igual manera, corresponde identificar a la autoridad judicial a cargo de la ejecución de la sentencia cuyo incumplimiento se demanda. En el presente caso, se observa que es la jueza de la Unidad Penal Norte 2, Dra. Guadalupe Manrique Rossi.
18. Una vez identificada la entidad obligada, corresponde analizar las obligaciones a cumplirse. Estas se encuentran detalladas *supra* párrafo 1, junto a la disposición de la Sala que, en cuanto a reparación económica, se esté conforme a lo dispuesto por el artículo 19 de la LOGJCC.
19. Tanto de la documentación como de las manifestaciones aportadas por las partes en este proceso constitucional, se evidencia que ha sido cumplido el reintegro laboral del accionante por parte de la entidad obligada. No obstante, el accionante ha persistido en reclamar el presunto cumplimiento parcial de sentencia, en razón de no habersele cancelado los valores que dejó de percibir por el tiempo que estuvo fuera de la institución.
20. En lo que atañe a estos valores económicos que el accionante alega no cumplidos, debe considerarse que la Sala dispuso observar el artículo 19 LOGJCC, que en lo principal expresa que la determinación del monto se tramitará en juicio contencioso administrativo cuando la reparación la deba compensar el Estado. Al ser la CTE una persona jurídica de derecho público,⁵ corresponde la vía contenciosa administrativa para determinar los valores de reparación económica pendientes.
21. Es así que el accionante presentó una demanda para la determinación de valores, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil (juicio No. 09801-2012-0255). Este Tribunal, mediante auto del 10 de noviembre de 2016, declaró el abandono de la causa y ordenó su archivo.
22. De tales hechos amerita precisar que si bien persiste a la fecha la falta de reparación económica, tal incumplimiento mal podría atribuírsele a la CTE cuando se encuentra pendiente el procedimiento contemplado en el artículo 19 LOGJCC. Es así que sin la determinación previa del monto por concepto de reparación, la CTE se encontraría impedida de pagar una cantidad que desconoce.
23. Ahora bien, en cuanto a la declaración de abandono dentro del proceso contencioso administrativo propuesto por el hoy accionante Miguel Alfredo León Checa, esta Corte toma en consideración los criterios que sobre la ejecución contemplada en el artículo 19

⁵ **Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial:** “(...) Art. 234.- La Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE) es una persona jurídica de derecho público, desconcentrada, de duración indefinida, con patrimonio propio y con autonomía funcional, administrativa, financiera y presupuestaria, con domicilio en la ciudad de Guayaquil y con jurisdicción en la red estatal-troncales nacionales y demás circunscripciones territoriales que le fueren delegadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales”.

LOGJCC, se encontraban vigentes a la época en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo declaró el referido abandono. Así, la Corte Constitucional ya había manifestado que el referido proceso constituye uno de ejecución que no genera un nuevo proceso de conocimiento y en el que no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos, sino que se limita a ser un procedimiento de puro derecho en el que se cuantifique la reparación económica.⁶ Tales fueron los motivos por los que la Corte terminaría declarando la inconstitucionalidad sustitutiva de la frase final del artículo 19 de la LOGJCC, con el fin de fijar para este procedimiento únicamente el recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite, debido a su carácter expedito de ejecución.

24. Los cánones del juicio de reparación económica ante la jurisdicción contenciosa administrativa fueron abordados de manera más amplia en la sentencia No. 011-16-SIS-CC.⁷ En esta, la Corte observó que en su mayoría, los procesos de ejecución de reparación económica no estaban siendo sustanciados con la debida celeridad por parte de los tribunales contencioso administrativos del país. Por ello, estimó necesario resaltar que se trata de un juicio de ejecución y no de conocimiento, esclareciendo la forma cómo debería ser sustanciado y distinguiéndole cuatro fases (inicio, sustanciación, resolución y ejecución) en razón de la sencillez, rapidez y eficacia que lo caracteriza.

25. En lo que respecta al procedimiento a seguirse, la referida sentencia señaló sobre la fase de inicio de proceso de ejecución que *“Con objeto de evitar dilaciones en el proceso frente a la eventualidad de que las partes procesales no activen el proceso de reparación económica, corresponde principalmente al juez de instancia la remisión del expediente respectivo y la sentencia en que se ordenó dicha medida a la judicatura contencioso administrativa competente (...)”*.

26. Más adelante, sobre la fase de sustanciación del proceso, se menciona lo siguiente:

“(...) por tratarse de un proceso de ejecución y no de conocimiento no tienen lugar las diligencias procesales propias de los juicios de conocimiento, tales como, presentación de demanda, concesión de términos para la presentación de excepciones por parte del demandado, apertura de prueba, aceptación de alegatos, designaciones de varios peritos por impugnaciones reiteradas a los informes periciales, entre otros.

*Tampoco son admisibles escritos, providencias o diligencias que tiendan a retardar el proceso de ejecución, esto debido a que si bien el artículo 19 de la LOGJCC establece que la determinación del monto se tramitará en “... juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado”; el término **juicio** constituye una terminología en desuso en la medida en que conforme la propia Corte Constitucional ha señalado la determinación del monto de la reparación económica, no genera un nuevo proceso de conocimiento, sino exclusivamente una cuantificación dentro de un trámite de ejecución”*.

27. Por lo expuesto, en atención a la naturaleza del proceso de determinación económica, no tendrían lugar en el mismo diversas instituciones adjetivas cuya estrictez socavarían su finalidad, esta es la de garantizar el cumplimiento efectivo de la reparación integral

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 004-13-SAN-CC del 13 de junio de 2013, caso No. 0015-10-AN.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 011-16-SIS-CC del 22 de marzo de 2016, caso No. 0024-10-IS.

ordenada. Así, correspondiendo a los jueces la responsabilidad de actuación en este tipo de proceso, no procede el abandono. Ello además, si se considera que, de acuerdo a la legislación procesal general ecuatoriana, no cabe el abandono en la etapa de ejecución.⁸ Por lo tanto, pese a no encontrarse expreso en los parámetros procedimentales fijados en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, es claro que no cabría el abandono en el proceso de determinación económica, pues contemplar su posibilidad contrariaría la sencillez, rapidez y eficacia del procedimiento de las garantías jurisdiccionales (art. 82.2 CRE), el deber de los jueces de impulsar de oficio los procesos constitucionales hasta llegar a su conclusión (art. 4.5 LOGJCC), así como también su finalidad de protección eficaz e inmediata de los derechos y reparación integral de daños (art. 6 LOGJCC).

28. Finalmente, el que no tenga lugar el abandono en el proceso de determinación económica de la reparación, se justifica más aún si se considera que por el tipo de proceso se conmina a los jueces a que en el mismo auto de avoco de conocimiento, nombren perito y se dispongan otras cuestiones relativas al peritaje en los siguientes términos:

“En la misma providencia en que se avoque conocimiento, se deberá nombrar perito para que realice el cálculo de la reparación económica; disponer la fecha de su posesión; el término para la presentación del informe pericial; la fijación de los honorarios profesionales que deberán ser cancelados por el sujeto obligado, salvo acuerdo en contrario; y, se establecerá término para que las partes procesales presenten la documentación pertinente que servirá de base para el informe pericial, bajo apercibimiento que el informe se elaborará en atención a la información presentada por cualquiera de las partes [...] En el proceso de determinación económica, como parte de la reparación integral, son admisibles el máximo de dos peritajes”⁹.

29. Por lo tanto, bajo la consideración de todos los cánones fijados para el juicio de reparación económica ante la jurisdicción contenciosa administrativa, no cabe duda que la declaración del abandono no tiene lugar en este tipo de procesos, pues obstaculiza la realización plena de las garantías constitucionales a través de la efectiva medida de reparación. En este orden de cosas, los tribunales de lo contencioso administrativo podrán ordenar el archivo de este tipo de procesos, únicamente cuando se haya verificado el cumplimiento del pago, lo cual será informado por la judicatura de origen. De igual manera, la judicatura de origen dictará el respectivo auto de archivo de la causa únicamente cuando haya verificado el cumplimiento del pago correspondiente.

30. No obstante las consideraciones precedentes y la imposibilidad de cumplimiento de la decisión judicial por parte de la obligada CTE, no se justifica en modo alguno que persista la situación de incumplimiento que sufre el accionante. En vista de aquello, esta Corte ha manifestado que las decisiones emitidas por la Corte en todas las fases de los procesos de su competencia, no solo obligan a las partes procesales (accionante y accionado), sino a todos aquellos sujetos cuya acción u omisión es necesaria para que estas se cumplan.¹⁰ Esto, en orden al criterio fijado por la Corte Constitucional en cuanto a que la reparación integral a derechos constitucionales vulnerados, no sólo que

⁸ **Código Orgánico General de Procesos:** “(...) **Art. 247.-** Improcedencia del abandono. No cabe el abandono en los siguientes casos: (...) 5. En la etapa de ejecución”.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 011-16-SIS-CC del 22 de marzo de 2016, caso No. 0024-10-IS.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, auto No. 52-15-IS/20, del 31 de enero de 2020, fase de seguimiento y verificación al cumplimiento de la sentencia N° 070-16-SIS-CC, p. 16.

es una opción para el juez constitucional, sino un deber y obligación, lo que evidentemente resulta ser piedra angular de un Estado garantista, constitucional, que vela por el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en la Constitución y aun aquellos naturales inherentes a la condición de persona humana.¹¹

31. En tal virtud, del presente caso se observa que el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, actuó de forma contraria a lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC al declarar el abandono de la causa cuando este no cabía, de acuerdo a lo explicitado en los párrafos 23 a 29 *ut supra*. Por lo que el referido Tribunal es responsable del incumplimiento que se demanda, al haber omitido cumplir su deber de determinar el monto de reparación económica.
32. En el mismo sentido, teniendo en cuenta que las juezas y los jueces se encuentran obligados a hacer cumplir sus decisiones, se observa que la jueza de la Unidad Penal Norte 2 dispuso el archivo de la causa mediante auto dictado el 30 de marzo de 2015, sin haberse previamente cerciorado que el Tribunal Contencioso Administrativo haya culminado con el procedimiento de ejecución de la reparación económica. Por tales razones, la jueza de la Unidad Penal Norte 2 es igualmente responsable del incumplimiento que se demanda.

VI. Consideraciones finales

33. Encontrándose remitidos a Secretaría General los expedientes de la presente causa y el respectivo proyecto de sentencia,¹² el accionante presentó el 14 de julio de 2020 un escrito por el cual desistió de la presente causa, toda vez que había ingresado una nueva demanda el día 18 de diciembre de 2019, con la pretensión de que se determine la reparación económica mencionada este proceso constitucional. Para el efecto, adjuntó las actuaciones judiciales del caso No. 09802-2019-01325 conocido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, solicitando que se remita el proceso donde consta la sentencia dictada el 21 de enero de 2011 por el juez duodécimo de garantías penales del Guayas, al Tribunal Contencioso Administrativo para que procedan a nombrar perito.
34. El 23 de julio de 2020, el accionante expresó nuevamente su voluntad de desistir de la presente causa, adjuntando esta vez la diligencia notarial de reconocimiento de su escrito de desistimiento.
35. En virtud de lo dispuesto en el artículo 15.1 de la LOGJCC, valorando las razones del mencionado desistimiento, se llega a la conclusión de que este ha sido propuesto únicamente en razón de haberse iniciado una nueva acción para la determinación de la reparación económica. Por cuanto la presente sentencia no se contrapone con el propósito del desistimiento presentado, se rechaza el mismo, a fin de tutelar los derechos del accionante.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0008-09-SIS-CC, del 29 de septiembre de 2009, caso No. 0009-09-IS.

¹² Proyecto digital de sentencia remitido a Secretaría General de la Corte Constitucional mediante Memorando No. 147-CCE-ACT-TNM-2020, a través de correo electrónico del 4 de junio de 2020. Y, expedientes físicos remitidos a Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante Memorando No. 155-CCE-ACT-TNM-2020, recibidos el 30 de junio de 2020.

VII. Decisión

36. 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. Denegar el desistimiento presentado por el señor Miguel Alfredo León Checa.
2. Aceptar parcialmente la acción de incumplimiento planteada por el señor Miguel Alfredo León Checa y, por tanto, declarar el incumplimiento parcial por parte de la jueza de la Unidad Judicial Penal Norte Número 2 de Guayaquil dentro del caso No. 09286-2013-28800, así como también el incumplimiento por parte de los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, dentro del caso No. 09801-2012-0255.
3. Considerando la situación procesal manifestada por el accionante, se ordena devolver los expedientes de instancia a la jueza de la Unidad Judicial Penal Norte Número 2 de Guayaquil o a quien se encuentre ejerciendo dicho cargo, para que una vez recibidos, proceda a remitir inmediatamente las correspondientes piezas procesales al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, que conoce el proceso No. 09802-2019-01325, para que prosigan el respectivo proceso de determinación de valores de reparación económica.
 - 3.1. Dado aquello, se conmina a la jueza de origen la supervisión del cumplimiento íntegro de las obligaciones derivadas del proceso constitucional de acción de protección propuesto por Miguel Alfredo León Checa en contra de la Comisión de Tránsito del Ecuador. Así también, se dispone que informe a esta Corte, en dos distintos momentos, lo siguiente:
 - 3.1.1. En el término de diez días contados a partir de la notificación de esta sentencia, respecto al envío de las respectivas piezas procesales al Tribunal correspondiente; y,
 - 3.1.2. En el término de quince días contados a partir de la terminación del proceso de determinación de reparación económica en la jurisdicción contencioso administrativa, respecto a la ejecución del pago de valores pendientes.
4. Disponer al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, que conoce el proceso No. 09802-2019-01325, que una vez que cuente con las piezas procesales correspondientes, continúe la tramitación de la causa observando estrictamente los criterios de esta sentencia y los de las resoluciones No. 011-16-SIS-CC y 004-13-SAN-CC, que refieren sobre la naturaleza y parámetros del referido procedimiento.
 - 4.1. Para ello, el Tribunal contará con un término máximo de cuarenta y cinco días para cumplir con la determinación de los valores de reparación económica, de lo cual informará inmediatamente a esta Corte en un término máximo de cinco días a partir de su pronunciamiento
5. Una vez que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, que conoce el proceso No. 09802-2019-01325, emita el respectivo

auto resolutorio, la Comisión de Tránsito deberá pagar al accionante en un término máximo de quince días contados a partir de la ejecutoría del referido auto; y, emitir un informe de cumplimiento a esta Corte, en el término de tres días contados a partir del respectivo pago.

6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.09.04 10:51:28
-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

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0040-15-IS

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia N°. 46-12-IS/20

Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, 26 de agosto de 2020.

CASO N°. 46-12-IS**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional analiza y acepta la acción de incumplimiento presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante la cual solicita el cumplimiento de la resolución dictada el 10 de diciembre de 2001 por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional dentro del recurso de amparo constitucional N°. 681-2001-RA.

1. Antecedentes**1.1. El proceso de amparo constitucional**

1. El 26 de junio de 2001, el señor Carlos Eduardo Romero Vinueza presentó un amparo constitucional con medidas urgentes¹ contra el Ministro de Economía y Finanzas, y el Procurador General del Estado (“**Procurador**”), toda vez que -a su criterio- no se pagó “*el justo precio por (las) tierras expropiadas*”². Esto, habría generado una vulneración al derecho a la propiedad, reconocido en los artículos 30

¹ El señor Carlos Eduardo Romero Vinueza solicitó como medidas urgentes que: (i) el Ministro de Economía y Finanzas cancele la diferencia del valor de la expropiación del predio que fue de su propiedad; y, (ii) que se solicite al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (“**INDA**”) el avalúo actualizado del bien inmueble, considerando los costos por la devaluación de la moneda y la depreciación cambiaria.

² Como contexto, el 30 de diciembre de 1996, el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario declaró la expropiación del bien inmueble propiedad del señor Carlos Eduardo Romero Vinueza, denominado “San José de Anducillí y Estero”, ubicado en la parroquia Pilaló, cantón Pujilí, provincia de Cotopaxi. Bajo estos hechos, el señor Carlos Eduardo Romero Vinueza justificó su amparo, en que existió una: “*omisión ilegítima comprobada y aceptada por parte del Ministro de Economía y Finanzas de no haber acatado el dictamen obligatorio del señor Procurador General del Estado, que ordenó el pago de la expropiación de acuerdo al avalúo actualizado del predio, toda vez que dicho Portafolio procedió a cancelar el precio de la expropiación retrotrayéndose al avalúo practicado por el propio Ministerio de Economía y Finanzas, (DINAC) aproximadamente cuatro años atrás [...]* (hecho que habría generado) un inminente daño grave, puesto que el enorme perjuicio económico producido por la omisión ilegítima del Ministerio de Economía y Finanzas se ha agravado por efecto de la devaluación de la moneda y por la implantación del nuevo plan económico del Gobierno Nacional.”

al 34 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998.³ La causa fue signada con el N°. 538-2001-EC.

2. El 18 de julio 2001, el Juez Tercero de lo Civil de Pichincha⁴ (“**Juez Tercero**”) resolvió aceptar el recurso de amparo constitucional y dispuso que:

[...] el Ministerio de Economía y Finanzas proceda a dar cumplimiento al pronunciamiento vinculante del Procurador General del Estado constante del oficio N°. 08880 de fecha 17 de noviembre de 1999, para lo cual [...] requerirá al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario INDA, la práctica del avalúo comercial actualizado a la presente fecha.

3. El 23 y 25 de julio de 2001, el subsecretario jurídico del Ministerio de Economía y Finanzas y la directora de patrocinio y delegada del Procurador⁵ interpusieron individualmente recurso de apelación.⁶
4. El 10 de diciembre de 2001, la Segunda Sala del Tribunal Constitucional⁷ resolvió⁸, en lo principal, lo siguiente:

1.- Confirmar parcialmente la resolución dictada por el Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha, en consecuencia, aceptó la acción de amparo constitucional [...].

2.- Disponer que el Ministerio de Economía y Finanzas proceda a liquidar y cancelar a favor del accionante las diferencias que resulten del cálculo del valor del avalúo del inmueble expropiado efectuado el 24 de junio de 1997 y el precio que correspondía pagar al Estado el 29 de diciembre de 2000, fecha en la que se canceló la obligación. [...].

1.2. El procedimiento de ejecución

5. El 26 de abril de 2002, el Juez Tercero, señor Jorge Coronel Tapia, dispuso que:

(a)tendiendo la petición de la Institución demandada, para la liquidación, se tomará en cuenta los datos contenidos en la Resolución dictada por el Tribunal Constitucional como son: área del terreno, valor del avalúo efectuado por la DINAC, constante en oficio 1760 de fecha 24 de junio de 1997 y la cotización del

³ Constitución Política del Ecuador de 1998. “Art. 33. - Para fines de orden social determinados en la ley, las instituciones del Estado, mediante el procedimiento y en los plazos que señalen las normas procesales, podrán expropiar, previa justa valoración, pago e indemnización, los bienes que pertenezcan al sector privado. Se prohíbe toda confiscación”. Además, añadió que el precio que se le debía pagar era el del avalúo comercial actualizado practicado por la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros del Ministerio de Economía y Finanzas (“**DINAC**”).

⁴ En un inicio, la causa recayó en conocimiento, del señor Jorge Coronel Tapia, Juez Tercero de lo Civil de Pichincha a la época.

⁵ El 25 de julio de 2001, el señor Jorge Coronel Tapia, juez a la época, negó el recurso planteado por la Procuraduría General del Estado, por ser extemporáneo.

⁶ El recurso de apelación fue signado con el N°. 681-2001-RA.

⁷ La Segunda Sala del Tribunal Constitucional en aquella época estaba conformada por los señores Luis Mantilla Anda, Guillermo Castro Dáger y Carlos Helou Cevallos.

⁸ El 21 de diciembre de 2001, mediante oficio N°. 1180-01-TC-II-S, el Tribunal Constitucional remitió el expediente y la decisión al Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha, para que se encargue de la ejecución de la causa.

dólar establecido por el Estado Ecuatoriano a esa misma fecha [...]. De la liquidación final, se descontará para los fines legales consiguientes el valor pagado ya por el INDA.

6. El 20 de mayo de 2002, el señor Carlos Eduardo Romero Vinueza, con base en la resolución de 10 de diciembre de 2001 de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, presentó un pedido de diligencia preparatoria⁹, a fin de que se liquide y cancele:

[...] las diferencias que resulten del cálculo del valor del avalúo del inmueble expropiado efectuado el 24 de junio de 1997 y el precio que correspondía pagar al Estado el 29 de diciembre del 2000 fecha en la que se canceló la obligación.

7. El 6 de junio de 2002, el subsecretario jurídico del Ministerio de Economía y Finanzas informó al juez Primero de lo Civil de Pichincha que “*la ejecución de la sentencia [...] le corresponde al juez de primera instancia que resolvió sobre el amparo constitucional, en este caso, el señor Juez Tercero de lo Civil de Pichincha*”.
8. El 14 de junio de 2002, el juez Primero de lo Civil de Pichincha designó como perito al señor Patricio Salazar Vacas, quien tomó posesión del cargo el 18 de junio de 2002.
9. El 18 de junio de 2002, el perito Patricio Salazar Vacas presentó la liquidación correspondiente y señaló que el valor a pagar al accionante era de USD 8 401 491, 94¹⁰.
10. En la misma fecha, el subsecretario jurídico del Ministerio de Economía y Finanzas solicitó al juez Primero de lo Civil de Pichincha que revoque el auto de 14 de junio de 2002, en virtud de que “*existe litis pendencia, al encontrarse el amparo constitucional en la etapa de ejecución de la resolución, radicado en el Juez a quo del mismo*”.
11. El 25 de junio de 2002, el juez Primero de lo Civil de Pichincha resolvió que:

[...] de conformidad a la naturaleza de la diligencia (informe pericial), no corresponde que en la misma, se emita un pronunciamiento sobre su validez, legalidad y procedencia; dichos aspectos tienen que ser dilucidados por el Juez que conozca del asunto principal. En tal virtud [...] el informe pericial tendrá que ser apreciado por el Sr. Juez Tercero de lo Civil de Pichincha. Al tratarse de un acto preparatorio, que dice relación exclusivamente a un medio de prueba y no relativo a

⁹ La causa fue sorteada al Juzgado Primero de lo Civil de Pichincha.

¹⁰ La justificación para llegar a este monto fue la división del avalúo de la DINAC del predio expropiado, S/. 38 715 956 650,00; para la cotización del dólar americano por el Estado ecuatoriano al 14 de junio de 1997. Es decir, cada sucre era equivalente a USD 3 891,00. Esta operación matemática dio el resultado de USD 9 950 130,21; monto al que el perito dedujo lo pagado por el INDA, es decir, USD 1 548 638,00. De este modo, se obtuvo como valor a pagar a favor del señor Carlos Eduardo Romero Vinueza, USD 8 401 491,94.

un juicio, se niega la revocatoria de la providencia emitida el 14 de junio del año en curso [...].

12. El 9 de julio de 2002, el Juez Tercero encargado, señor Juan Toscano Garzón, concedió:

[...] el término de 48 horas para que los litigantes se pronuncien acerca de todo lo actuado en dicha diligencia previa (informe pericial presentado el 18 de junio de 2002, por el señor Patricio Salazar Vacas), debiendo concurrir a este Juzgado Tercero de lo Civil para que la analicen.

13. El 10 de julio de 2002, el abogado del Ministerio de Economía y Finanzas impugnó el informe presentado por el perito Patricio Salazar Vacas por cuanto: (i) el juez Primero de lo Civil de Pichincha no podía designar un perito, “sin ser el Juez competente para ejecutar una sentencia”; y, (ii) el perito:

toma como base errada para hacer sus cálculos y liquidaciones, el avalúo practicado por la DINAC [...] haciendo caso omiso lo resuelto por usted en su calidad de Juez Tercero de lo Civil, pues, mientras no exista [...] el nuevo avalúo [...] practicado por el (INDA) [...] al que se le requirió con oficio [...] de 14 de marzo de 2002.

14. El 29 de octubre de 2007, en atención a un pedido realizado por el accionante¹¹, la Segunda Sala del Tribunal Constitucional¹² conminó al Juez Tercero a cumplir la resolución, manifestando que:

[...] no existe justificación jurídica para negarse el pago de la indemnización expropiatoria, toda vez que ha sido debida y oportunamente demostrado en el proceso que la expropiación se efectuó sobre el predio de dominio del accionante.

15. El 30 de mayo de 2011, el Juez Tercero encargado, señor Edwin Argoti Reyes, dispuso que se actualice el informe pericial presentado por el señor Patricio Salazar Vacas el 18 de junio de 2002, en donde se fijó como cantidad a pagar el monto de USD 8 401 491,94. En atención a lo ordenado, el perito presentó su informe actualizado el 3 de junio de 2011 y definió como indemnización a pagar el monto de USD 44 008 991,85.

16. El 1 de agosto de 2012, el Juez Tercero encargado, señor Wilmer Efrén Ambrossi, aprobó el informe presentado por el perito Patricio Salazar Vacas y ordenó que, en el término de 24 horas, se pague el valor de USD 44 008 991,85 a favor del señor Carlos Eduardo Romero Vinueza.

¹¹ El 10 de enero del 2007, el señor Carlos Romero Vinueza el día martes requirió al Tribunal Constitucional que se exija el cumplimiento de la decisión emitida el 10 de diciembre de 2001. En consecuencia, el 7 de febrero de 2007, la Segunda Sala del Tribunal Constitucional solicitó información al Juez Tercero.

¹² La Segunda Sala del Tribunal Constitucional en aquella época estaba conformada por el señor Roberto Bhrunnis Lemarie, como presidente; así como, la señora Nina Pacari Vega y el señor Edgar Zárate Zárate.

17. El 3 de agosto de 2012, el coordinador general jurídico del Ministerio de Economía y Finanzas solicitó la revocatoria del mandamiento de ejecución de pago. Asimismo, requirió que el expediente sea remitido a la Corte Constitucional para que se analice un posible incumplimiento.
18. El 3 de julio de 2013, el Juez Tercero encargado, señor Juan Gustavo Salazar Ruiz, declaró la nulidad de todo lo actuado desde la providencia de 26 de abril del 2002 por considerar lo siguiente:

en el presente trámite se ha incurrido en una flagrante violación del debido proceso, a la tutela efectiva y expedita, trámite en el que no se ha garantizado el cumplimiento de la decisión del ex Tribunal Constitucional, toda vez que se ha permitido que un Perito totalmente extraño a este proceso constitucional, imponga su criterio y emita valores en los cuales se pretende sustentar para ejecutar la sentencia [...] alterando totalmente dicha resolución a la que se debe acatar sin ninguna modificación, acto que viola las normas de la Carta Magna, por lo tanto carece de eficacia [...] y principalmente por cuanto al introducir una diligencia previa o acto preparatorio practicado en un juzgado distinto al de origen, en la cual se ha efectuado diligencias completamente diferentes a las dispuestas en la resolución emitida por ex Tribunal Constitucional, [...] (estas) circunstancias y actos inconstitucionales [...] han ocasionando la nulidad insanable, que no mira el interés de las partes en litigio, sino la correcta administración de justicia que interesa a la sociedad, y su tutela efectiva [...].

19. El 4 de febrero del 2019, el Juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, señor Santiago David Altamirano Ruíz, resolvió dejar sin efecto el auto de nulidad *ut supra*, por cuanto:

[...] consta el auto de 1 de Agosto de 2012 a las 15h23 dentro del cual el señor Juez Tercero de lo Civil de pichincha en ese entonces Dr. Wilmer Efrén Ambrossi, (que) luego de un análisis pormenorizado de sus razones, aprueba el informe pericial presentado por el perito Lic. Patricio Salazar Vacas y resuelve ordenar que la parte accionada pague la suma de 44'008,991,85 USD; siendo oportuno advertir en este punto que dicho informe fuera ordenado dentro del proceso, ante los evidentes y constantes incidentes de las entidades accionadas [...] es decir que los Juzgadores que me antecedieron en el conocimiento de la causa, ante el incumplimiento persistente, aplicando el Art. 55 y siguientes de la Ley Orgánica de Control Constitucional, adoptó todas las medidas para que se ejecute en debida forma la sentencia constitucional [...].

1.3. Trámite ante la Corte Constitucional

20. El 23 de agosto de 2012, el señor Dario Velasteguí Enríquez, coordinador general jurídico del Ministerio de Economía y Finanzas presentó una acción de incumplimiento de la resolución dictada el 10 de diciembre de 2001 por el Tribunal Constitucional.

21. En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 3 de enero de 2013, la sustanciación del presente caso le correspondió al ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera, quien requirió al Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha *“un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento demandado [...] así como también [...] el expediente completo de instancia”*.
22. El 10 de octubre de 2013, el señor Juan Gustavo Salazar Ruíz, en calidad de Juez Tercero de lo Civil de Pichincha encargado, informó a este Organismo sobre las actuaciones que realizó mientras estuvo en conocimiento del caso.
23. El 21 de febrero de 2014, el señor Carlos Eduardo Romero Vinueza presentó un escrito exponiendo argumentos y requiriendo que se rechace la acción de incumplimiento propuesta.
24. El 26 de febrero de 2014, el Coordinador Jurídico encargado del Ministerio de Economía y Finanzas solicitó una audiencia pública ante la Corte Constitucional.
25. El 28 de marzo de 2014 y el 7 de abril de 2014, el señor Wilmer Efrén Vicente Ambrossi Robles, en calidad de Juez Tercero de lo Civil de Pichincha temporal, presentó su informe de descargo.
26. El 2 de septiembre de 2014, se llevó a cabo la audiencia pública ante la Corte Constitucional.
27. Una vez posesionados los nuevos jueces de la Corte Constitucional, se sorteó la causa el 19 de marzo de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, quien avocó conocimiento de la misma mediante auto del 22 de octubre de 2019 y dispuso que los distintos jueces que estuvieron a cargo del Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha, actual la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, en el término de 5 días presenten su informe de descargo.
28. El 8 de noviembre de 2019, el Coordinador General Jurídico del Ministerio de Economía y Finanzas solicitó una nueva audiencia pública ante la Corte Constitucional.
29. El 10 de diciembre de 2019, se llevó a cabo la diligencia requerida. Comparecieron: (i) los señores Juan Carlos Calvache Recalde y Andrés Vinicio Tejada Rivadeneira, como representantes del Ministerio de Economía y Finanzas; (ii) el señor Diego Carrasco, en representación del Procurador; (iii) el señor Wilmer Efrén Ambrossi Robles, en calidad de ex Juez Tercero de lo Civil de Pichincha encargado; (iv) el señor José Diego Sabay Balbín, en representación del señor Carlos Eduardo Vinueza Romero; y, (v) la señora Jessenia Viviana García Peña, representante de la Contraloría General del Estado.

30. El 12 de diciembre de 2019, el Coordinador General Jurídico del Ministerio de Economía y Finanzas presentó un escrito exponiendo argumentos y requiriendo que se acepte la acción.

2. Competencia

31. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 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, 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. Del legitimado activo

32. En su demanda y posteriores escritos¹³, el Ministerio de Economía y Finanzas indicó que la decisión cuyo cumplimiento reclama es la:

resolución expedida por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional (Hoy Corte Constitucional) el 10 de diciembre de 2001, dentro de la Acción de Amparo Constitucional CASO No. 681-2001-RA actualmente en el Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha para su ejecución signada con el No. 17303-2001-0538, propuesta por el señor Carlos Eduardo Vinuela Romero en contra del Ministerio de Economía y Finanzas.

33. Como justificación del incumplimiento, el Ministerio de Economía y Finanzas afirmó que la autoridad judicial encargada de la ejecución:

en forma ilegal y arbitraria ha ejecutado de manera defectuosa e inadecuada la Resolución [...] al haber aprobado un impertinente informe pericial y haber ordenado el pago al Ministerio de Finanzas por la suma de USD \$ 44'008.991,85 [...] contraviniendo lo resuelto expresamente por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, vulnerando el debido proceso y la seguridad jurídica.

34. La entidad accionante alegó que se ha pretendido ejecutar las decisiones constitucionales “*de manera arbitraria e interpretando de una manera totalmente ajena a lo resuelto*”. Como ejemplo de lo anterior, señaló que durante el proceso de ejecución se ordenó que “*se cancele un valor del predio a su avalúo a la fecha actual, sin considerar que el valor del predio ya fue cancelado en Diciembre del 2000 por parte del INDA*”.

35. En este sentido, el Ministerio de Economía y Finanzas afirmó que el INDA en 1997 había ya realizado un avalúo del predio en cuestión, y daba como resultado USD 1

¹³ Escrito de 28 de noviembre de 2014, remitido por el señor Marco Antonio Costa, coordinador general jurídico del Ministerio de Economía y Finanzas; y, escrito de 12 de diciembre de 2019, remitido por el señor David Sebastián Padilla Moreno, coordinador general jurídico del Ministerio de Economía y Finanzas

548 638,27. Este valor ya habría sido cancelado por la entidad y reconocido por la Segunda Sala el Tribunal Constitucional en su resolución de 10 de diciembre de 2001. Esta suma de dinero habría sido *“recibida a satisfacción [...] conforme así se desprende (sic) de la comunicación s/n de 28 de diciembre de 2000 [...]”*.

36. De tal modo, la obligación era pagar la *“diferencia pese a ser imposible realizar un nuevo avalúo por parte del INDA que certifica que no existe físicamente”*. No obstante, de ello:

[...] el Juez Temporal Ambrossi de fecha de 1 agosto del 2012 [...] ordena que el Ministerio de Finanzas pague la absurda cantidad de USD \$ 44'008.991,85 dólares por el predio materia de la presente litis [...] es irracional pensar que las diferencias que resulten del cálculo del valor del avalúo del predio [...] efectuado el 24 de junio de 1997 y el precio que correspondía pagar el 29 de diciembre de 2000, corresponda a más de un millón de dólares por cada año [...].

37. En relación a lo anterior, la entidad accionante señaló que se ha *“pagado por las órdenes de embargo de las cuentas del Ministerio de Finanzas”* una *“suma adicional de USD 1'584.954,17”*.

38. Por tanto, el valor del predio y sus diferencias habrían sido pagadas *“en más del 100% del valor de su avalúo”*; toda vez que, desde la fecha de la expropiación hasta la presentación de la demanda, el señor Carlos Eduardo Romero Vinueza habría recibido *“la suma de USD. 3'133.592,44 [...] suma que supera en creces el avalúo [...] de 1997”*.

39. Específicamente, en relación a las actuaciones del ex Juez Tercero de lo Civil de Pichincha encargado al momento de la presentación de la acción, el señor Wilmer Efrén Ambrossi Robles, la entidad accionante afirmó que:

(e)n parte alguna (la decisión constitucional) dispone que se designe un perito sino que el Ministerio de Finanzas proceda a liquidar y cancelar a favor del accionante las diferencias que resultaren del cálculo del valor del avalúo del inmueble expropiado efectuado el 24 de junio de 1997 y el precio que correspondía pagar al Estado el 29 de diciembre del 2000 [...] lo único que realizó (el perito) fue la transcripción de los textos que constan en las providencias emitidas por ese Juzgado; y, lo más grave que su informe se fundamenta en otro informe pericial realizado por el licenciado Patricio Salazar Vacas [...] el mismo que jamás fue designado por el Juzgado, sino que hábilmente el accionante presentó en otro Juzgado una diligencia de requerimiento [...] (el perito) jamás constató si físicamente existe el bien y si el mismo es o era de propiedad del actor señor CARLOS EDUARDO ROMERO VINUEZA [...].

40. Bajo estas consideraciones, el Ministerio de Economía y Finanzas resume el incumplimiento en dos puntos:

1.- Se realiza y se acepta una liquidación que no fue efectuada conforme ordenado por la sentencia constitucional, ya que no lo hizo el Ministerio de Finanzas.

2.- La liquidación no se refiere a los diferenciales monetarios como ordena la sentencia sino se refiere al valor de un predio en el tiempo.

41. De tal modo, la entidad accionante reiteró que nunca ha sido la intención de esta cartera de Estado incumplir con las decisiones constitucionales, sino que las mismas se ejecuten *“aplicando estrictamente lo resuelto por el superior, en el presente caso, lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, Segunda Sala”*.

42. Por último, mediante escrito de 12 de diciembre de 2019 el Ministerio de Economía y Finanzas, informó que la disposición de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional:

[...] por fin (fue) acatada por un nuevo Juez Tercero de lo Civil de Pichincha quien [...] declara la nulidad de todo lo actuado y acepta la liquidación hecha por el Ministerio de Finanzas [...] (e)sta providencia se encontraba plenamente ejecutoriada [...] sin embargo, un nuevo Juez de lo Civil de Pichincha mediante auto de 04 de febrero de 2019 [...] en el cual declara la nulidad de todo lo actuado a partir del auto de 03 de julio de 2013 [...] es decir nuevamente da valía a los embargos hechos a la Cuenta Única del Tesoro de la Nación y nuevamente le da valía al inconstitucional informe del perito Salazar.

43. En razón de lo expuesto, el Ministerio de Economía y Finanzas requirió que esta Corte Constitucional:

1. Ordene al Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha que remita el expediente completo del presente caso.
2. Declare el incumplimiento de la resolución de 10 de diciembre de 2001, emitida por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional:

por cuanto se evidencia que dicho Juez en forma ilegal y arbitraria ha ejecutado de manera defectuosa e inadecuada la Resolución antes mencionada, al haber aprobado un impertinente informe pericial y haber ordenado el pago al Ministerio de Finanzas por la suma de USD \$ 44'008.991,85 [...].

3. Deje sin efecto los autos expedidos el 1 de agosto de 2012 y 4 de febrero de 2019, y se acepte la liquidación hecha por el Ministerio de Economía y Finanzas.
4. Disponga una sanción en contra del señor Wilmer Efrén Ambrossi Robles, en razón de sus actuaciones como titular encargado del Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha.
5. Disponga al señor Carlos Eduardo Romero Vinueza la entrega-recepción del inmueble denominado San José de Anducillí y Estero al Estado ecuatoriano.

3.2. De los legitimados pasivos

44. El 10 de octubre de 2013 y el 7 de abril de 2014, el señor Juan Gustavo Salazar Ruíz, en calidad de ex Juez Temporal Tercero de lo Civil de Pichincha, presentó su informe, en donde hizo un recuento de sus acciones dentro del proceso y finalizó afirmando que su competencia concluyó cuando el proceso fue remitido a la Corte Constitucional, por pedido del ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.
45. El 28 de marzo de 2014, el señor Wilmer Efrén Ambrossi Robles, en calidad de ex Juez Temporal Tercero de lo Civil de Pichincha, presentó su informe, en donde hizo referencia a una sanción de destitución impuesta por el Consejo de la Judicatura, en virtud de un proceso que habría iniciado a raíz del proceso de ejecución de la resolución en cuestión. En este sentido, expuso argumentos de por qué la decisión adoptada por el Consejo no era adecuada.
46. Posteriormente, realizó un recuento de las actuaciones procesales de todo el proceso de expropiación y de ejecución de la resolución constitucional. En relación a sus actuaciones dentro del proceso, afirmó:
- [...] a través de mi larga trayectoria profesional he tenido experiencia en varias acciones de expropiación, y por lo tanto, no me arrepiento en haber emitido el mandamiento de ejecución [...] según mi convicción, el mencionado auto era la mejor fórmula que ensayé en mi mente para no perjudicar al Estado Ecuatoriano; fórmula que parece ha disgustado a personas acostumbradas a presionar [...] solamente actué bajo mi convicción de que la fórmula constante en el mandamiento de ejecución era la más conveniente para el Estado [...] mismo que estuvo basado en el informe pericial. (sic)*
47. Así también, el señor Wilmer Efrén Ambrossi Robles aseveró que la decisión del señor Juan Gustavo Salazar Ruíz de declarar la nulidad de todo lo actuado:
- [...] era aventurada, azarosa o comprometida, tanto mas (sic) que, los distintos Jueces que me antecedieron en el conocimiento de la causa requirieron al Ministerio de Finanzas, a pedido del accionante, cancele la obligación, lo que quiere decir que el accionante no se acogió a lo dispuesto en el Art. 803 del Código de Procedimiento Civil.¹⁴*
48. Por último explicó el razonamiento que habría sustentado el informe pericial sobre el que fundamentó su decisión y requirió que se deje sin efecto la decisión de destitución del mencionado ex juez Wilmer Efrén Ambrossi Roble, ordenada por el Consejo de la Judicatura.

¹⁴ Código de Procedimiento Civil. Codificación N°. 11. Registro Oficial Suplemento N°. 58 de 12 de julio de 2005. “Art. 803.- Si transcurrieren tres meses desde la última notificación de la sentencia y no se consignare el precio determinado en la misma, el juez, a solicitud de parte, declarará sin lugar la expropiación. Será de cargo del demandante el pago de costas.”

3.3. De terceros con interés

3.3.1. Del señor Carlos Eduardo Romero Vinueza

49. El 21 de febrero de 2014, el 28 de mayo de 2014, el 10 de junio de 2014, el 21 y 28 de septiembre de 2015, el 5 de noviembre de 2015, el 6 de junio de 2016, el 15 de mayo de 2018, el 23 de octubre de 2019 el señor Carlos Romero Vinueza presentó escritos en que solicitó que se rechace la presente acción. Como argumentos para sustentar su posición, señaló que el Juez Tercero, sin definir cuál de entre todos los jueces que conocieron la causa, cometió prevaricato, al violar los artículos 281, 295 y 297 del Código del Procedimiento Civil.
50. Adicionalmente alegó que, durante la tramitación del proceso de ejecución se vulneraron los derechos reconocidos en los artículos 75, 76, 82 y 169 de la CRE.

3.3.2. De la Procuraduría General del Estado

51. En escrito de 4 de septiembre de 2014, el señor Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del Procurador, manifestó que

(d)esde el inicio de la fase de ejecución se evidencia una seria de irregularidades en perjuicio de los intereses del Estado, que afectaron los derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso y la seguridad jurídica.

52. De este modo, el incumplimiento se generó, específicamente, en el auto de pago emitido en contra del Ministerio de Economía y Finanzas, donde se ordenó el pago de un valor significativamente mayor al señalado por la decisión de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional.
53. Por lo tanto, requirió que:

- 1. Que se declare [...] una defectuosa ejecución de la resolución de 10 de diciembre de 2001, expedida por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional [...]*
- 2. Que una vez que el Juez, doctor Juan Salazar, corrigió las irregularidades [...] se evidencia que en la actualidad, se encuentra ejecutándose debidamente la resolución constitucional [...]*
- 3. Que [...] disponga que el juez Tercero de lo Civil de Pichincha continúe con la ejecución de la resolución constitucional hasta su cabal cumplimiento [...] hasta que el señor Romero Vinueza devuelva al Estado ecuatoriano lo (sic) valores indebidamente cobrados.*

4. Análisis constitucional

4.1. Sobre el alegado incumplimiento

54. En atención a lo señalado por el Ministerio de Economía y Finanzas (párrafos 36 al 47 *supra*), el presunto incumplimiento se habría originado cuando el Juez Tercero encargado, en auto de 1 de agosto de 2012, dispuso el pago de USD 44 008 991,85; monto que no estaría en consonancia con lo dispuesto en la decisión del Tribunal Constitucional.

55. De esta manera, el análisis de esta Corte se circunscribirá a determinar si la decisión *in examine*, cumplió con las medidas dispuestas en la resolución de 10 de diciembre de 2001, emitida por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, en donde se dispuso que el Ministerio de Economía y Finanzas liquide y cancele:

[...] las diferencias que resulten del cálculo del valor del avalúo del inmueble expropiado efectuado el 24 de junio de 1997 y el precio que correspondía pagar al Estado el 29 de diciembre de 2000, fecha en la que se canceló la obligación.

56. Como antecedente, el 30 de mayo de 2011, el Juez Tercero de lo Civil de Pichincha encargado, señor Edwin Argoti Reyes, dispuso que se actualice el informe pericial presentado por el señor Patricio Salazar Vacas, el 18 de junio de 2002, en donde se fijó, como cantidad a pagar, el monto de USD 8 401 491,94. El 3 de junio de 2011, fue presentado el informe pericial actualizado, en donde se fijó la cantidad de USD 44 008 991,85.

57. Posteriormente, el 1 de agosto de 2012, el Juez Tercero de lo Civil de Pichincha encargado, señor Wilmer Efrén Ambrossi, aprobó el informe presentado por el perito Patricio Salazar Vacas; y, ordenó que en el término de 24 horas, se pague a favor del señor Carlos Eduardo Romero Vinuesa, el valor antes referido.

58. Con estos antecedentes, este Organismo verifica que el auto *in examine* encontró sustento en el peritaje presentado por el señor Patricio Salazar Vacas el 3 de junio de 2011, mismo que, aplicando el índice de promedio anual de inflación, concluyó los siguientes valores:

Liquidación al 31 de Mayo del 2.011

AÑOS	VALOR DEL PREDIO	INDICE DE INFLACIÓN	INCREMENTO ANUAL	VALOR ACTUALIZADO
1.997	9.950.130,21	0,1886	1.876.594,56	11.826.724,77
1.998	11.826.724,77	0,2380	2.814.760,50	14.641.485,27
1.999	14.641.485,27	0,3144	4.603.282,97	19.244.768,24
2.000	19.244.768,24	0,6038	11.619.991,06	30.864.759,30
2.001	30.864.759,30	0,1560	4.814.902,45	35.679.661,75
26 Abr. 2002 *	35.679.661,75	-	1.548.638,27	34.131.023,48
2.002	34.131.023,48	0,0621	2.119.536,56	36.250.560,04
2.003	36.250.560,04	0,0482	1.747.276,99	37.997.837,03
2.004	37.997.837,03	0,0153	581.366,91	38.579.203,94
2.005	38.579.203,94	0,0176	678.993,99	39.258.197,93
2.006	39.258.197,93	0,0192	753.757,40	40.011.955,33
1 Jun 2007 *	40.011.955,33	-	1.584.953,17	38.427.002,16
2.007	38.427.002,16	0,0133	511.079,13	38.938.081,29
2.008	38.938.081,29	0,0631	2.456.992,93	41.395.074,22
2.009	41.395.074,22	0,0273	1.130.085,53	42.525.159,75
2.010	42.525.159,75	0,0198	841.998,16	43.367.157,91
2.011	43.367.157,91	0,0148	641.833,94	44.008.991,85

TOTAL DE INDEMNIZACIÓN POR PAGAR AL 31 DE MAYO DEL 2.011: CUARENTA Y CUATRO MILLONES OCHO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO 85/100 DÓLARES AMERICANOS

* Valores pagados por intermedio del INDA y JUZGADO TERCERO DE LO CIVIL

15

59. De tal forma, se observa que el cálculo sobre el cual el perito Patricio Salazar Vacas sustentó el total de la indemnización a pagar, resulta de la suma del valor del predio más el incremento anual, desde el año de 1997 hasta 2011. Esto no guarda concordancia ni coherencia con lo resuelto por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional en el fallo de 10 de diciembre de 2001¹⁶, en donde se ordenó la liquidación y cancelación, únicamente, de las diferencias que existan entre el avalúo realizado el 24 de junio de 1997 y el “precio que correspondía pagar al Estado el 29 de diciembre de 2000”, y no los cambios que existan en el avalúo del bien inmueble desde el 1997 hasta 2011.

60. Es preciso indicar que la acción de incumplimiento de sentencia o dictamen constitucional, tiene como propósito verificar las acciones u omisiones del sujeto obligado:

*a fin de hacer efectiva la sentencia incumplida y lograr la reparación integral de los daños causados a la o el accionante, por tanto, la facultad de la Corte en la verificación del incumplimiento demandado es, determinar con claridad que las disposiciones establecidas.*¹⁷

61. Es indispensable que las obligaciones previstas en la decisión constitucional contengan “una obligación positiva o negativa, real, clara, precisa y asequible, a

¹⁵ Cuadro obtenido del expediente N°. 681-2001-RA, fojas 1582-1585.

¹⁶ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Auto N°. 45-13-AN/19 de 22 de octubre de 2019. Párr. 13.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 039-15-SIS-CC de 3 de junio 2015. Caso N°. 0002-14-IS. Página 11.

*ser cumplidas por las autoridades responsables de la vulneración de un derecho constitucional*¹⁸.

62. Esta precisión en las disposiciones permite que la Corte Constitucional pueda garantizar el cumplimiento del fallo constitucional de manera estricta e integral¹⁹; sin afectar o beneficiar a persona alguna, sino con el propósito de garantizar la efectividad de las decisiones emitidas en instancia constitucional.
63. De esta forma, esta Corte observa que las disposiciones emitidas mediante resolución de 10 de diciembre de 2001 eran asequibles, reales y posibles, y verifica que no existe razón o fundamento alguno, por parte del Juez Tercero, que justifique la modificación de la medida ordenada en la decisión *in examine*.
64. En consecuencia, este Organismo concluye que ha existido un cumplimiento defectuoso por parte del Juez Tercero de lo Civil de Pichincha encargado, señor Wilmer Efrén Ambrossi, toda vez que el auto de pago de 1 de agosto de 2012 por el valor de USD 44 008 991,85, no guarda concordancia con los parámetros determinados en la decisión de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional.
65. A juicio de esta Corte, tras verificar que una de las medidas ordenadas en la resolución de 10 de diciembre de 2001 no ha sido cumplida de forma adecuada, corresponde que, previo sorteo, una nueva jueza o juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la Parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, liquide el valor que corresponda, de acuerdo a las siguientes directrices:
 1. Para calcular el valor a pagarse, esto es, la diferencia entre el avalúo realizado el 24 de junio de 1997 y el “*precio que correspondía pagar al Estado el 29 de diciembre de 2000*”, deben tomarse los parámetros descritos a continuación:
 - i. El precio del avalúo del 14 de junio de 1997 que fue calculado por el DINAC.
 - ii. El precio que le correspondía pagar al Ministerio de Economía y Finanzas el 29 de diciembre de 2000. Es decir, el valor del avalúo de 14 de junio de 1997, considerando la devaluación de la moneda (sucre frente a dólar) . No se podrá considerar cálculo alguno, como erróneamente lo interpretó el señor Patricio Salazar Vacas, por un periodo que supere al año 2000. Para calcular la devaluación del sucre frente al dólar, debe considerarse el tipo de cambio promedio del mercado oficial con base en la información del Banco Central.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 070-16-SIS-CC de 15 de noviembre de 2016. Caso N°. 0052-15-IS. Página 10.

- iii. Al monto que al Ministerio de Economía y Finanzas le corresponda pagar, se deberá imputar los valores que esta Cartera de Estado haya entregado al señor Carlos Eduardo Vinueza Romero durante el proceso de ejecución.
- iv. El informe pericial se realizará sobre la base de la documentación presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas y el señor Carlos Eduardo Romero Vinueza y la que conste del expediente constitucional N°. 17303-2001-0538.

66. En cuanto al procedimiento a seguir, la jueza o juez deberá considerar:

- 1. Los principios dispuestos en la letra a) del número 2 del artículo 86 CRE.
- 2. Por ser un proceso de ejecución, corresponde a la jueza o juez cuantificar el monto de la liquidación ordenada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, el 10 de diciembre de 2001, y disponer su pago.
- 3. En la misma providencia en que la jueza o juez avoque conocimiento, se deberá nombrar una o un perito para que realice el cálculo de la liquidación antes referida, se dispondrá la fecha de su posesión y la fijación de sus honorarios profesionales, que deberán ser cancelados por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- 4. De ser aprobado el informe pericial, la jueza o juez emitirá su decisión debidamente motivada, a través de un auto, en que determinará con claridad el monto que debe ser cancelado por el Ministerio de Economía y Finanzas; además, deberá establecerse el término y condiciones para el respectivo pago.

67. Adicionalmente, este Organismo llama severamente la atención al señor Wilmer Efrén Ambrossi, quien realizó una indebida interpretación de la resolución de 10 de diciembre de 2001 expedida por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional.

4.2. Consideraciones adicionales

68. Con base en ciertas afirmaciones realizadas tanto por el Ministerio de Economía y Finanzas, como por el señor Carlos Eduardo Romero Vinueza, se observa que, a través de esta acción las partes buscan que se valoren cuestiones referentes al proceso de expropiación, a especificidades del bien, a dificultades administrativas de las diferentes entidades involucradas durante la ejecución de la sentencia y la revisión de los méritos de las decisiones emitidas dentro del amparo constitucional.
69. La potestad de esta Corte se centra en valorar un presunto incumplimiento, más allá de la conformidad o no de las partes con el actuar de las y los administradores de justicia. Es decir, las competencias de la Corte Constitucional se circunscriben a verificar si el auto de 1 de agosto de 2012 emitido por el Juez Tercero, se encuentra

en concordancia con la segunda medida determinada en la resolución de 10 de diciembre de 2001 de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional.²⁰ Más no actuar como una instancia adicional, que puede revisar y supervisar temas que sobrepasan el acatamiento de la decisión constitucional.

70. El análisis que realiza esta Corte tanto dentro del caso *in examine* como en general en todos los procesos de esta naturaleza, abarca las actuaciones de las partes procesales y de la autoridad judicial encargada de la ejecución, en tanto estas se relacionen con el procedimiento de cumplimiento de la decisión constitucional.
71. En este sentido, es preciso recordar que los derechos de orden legal y patrimonial que persistan sobre el bien objeto de la controversia originaria deben ser resueltos “*por la justicia ordinaria y no por la jurisdicción constitucional, ni siquiera por la vía de incumplimiento de sentencia constitucional*”²¹.
72. Al amparo de la información vertida por las partes procesales y terceros con interés, el análisis de esta Corte se limita a comprobar que el auto de 1 de agosto de 2012 emitido por el Juez Tercero incumplió la resolución de 10 de diciembre de 2001 expedida por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional.
73. Por otra parte, esta Corte también observa que, hasta la actualidad, la obligación de liquidar y cancelar las diferencias que existan entre el avalúo realizado el 24 de junio de 1997 y el “*precio que correspondía pagar al Estado el 29 de diciembre de 2000*”, no ha sido acatada.
74. Así, tras una revisión minuciosa del expediente remitido por el Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha, actual Unidad Judicial Civil con sede en la Parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, revela la falta de cumplimiento de dicha decisión, y se debe a una serie de incidentes procesales y actos jurisdiccionales orientados a evitar y obstaculizar la integral y adecuada ejecución de la decisión constitucional *in examine*.²²
75. En consecuencia, con el propósito de tutelar los derechos constitucionales de las partes y evitar que la ejecución de la decisión de 10 de diciembre de 2001 se dilate por un mayor tiempo, esta Corte, sobre la base del número 4 del artículo 164 y artículo 165 de la LOGJCC y los artículos 100 y 101 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, ordena activar la fase de seguimiento para velar por la ejecución integral de dicha decisión.

²⁰ Segunda Sala del Tribunal Constitucional. Resolución de 10 de diciembre de 2001. Caso N°. 681-2001-RA: “[...] *las diferencias que resulten del cálculo del valor del avalúo del inmueble expropiado efectuado el 24 de junio de 1997 y el precio que correspondía pagar al Estado el 29 de diciembre de 2000, fecha en la que se canceló la obligación*”.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 13-12-IS/19 de 4 junio de 2019.

²² Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N°. 031-10-SIS-CC de 22 de diciembre de 2010. Casos N°. 0048-09-IS 0025-10-IS acumulados 031-10-SIS-CC. Página 25.

76. Finalmente, con el propósito de tutelar los derechos constitucionales de las partes y evitar que la ejecución de la decisión de 10 de diciembre de 2001 se dilate por un mayor tiempo, esta Corte dispone que la Unidad Judicial Civil con sede en la Parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, sustancie el procedimiento de ejecución bajo las reglas determinadas en el párrafo 66 *supra*.

5. Decisión

77. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Aceptar** la acción de incumplimiento N°. **46-12-IS**, presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas.
2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso de la resolución de 10 de diciembre de 2001 emitida por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional.
3. **Dejar sin efecto** el auto de 1 de agosto de 2012, emitido por el Juez Tercero de lo Civil de Pichincha, que ordenó el pago de USD 44 008 991,85, así como todo acto procesal anterior o posterior, en que se haya tomado como base de cálculo los informes periciales del señor Patricio Salazar Vacas. De acuerdo con lo señalado, se estará a lo dispuesto en la resolución de 10 de diciembre de 2001 emitida por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, para lo cual deberá tomarse en cuenta lo referido en los párrafos 65 y 66 *supra*.
4. **Desaprobar y realizar** un severo llamado de atención a las actuaciones del ex Juez Tercero de lo Civil de Pichincha encargado, señor Wilmer Efrén Ambrossi.
5. **Disponer** que, previo sorteo, otra jueza o juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la Parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha conozca el proceso de ejecución de la causa N°. 681-2001-RA, actual N°. 17303-2001-0538, y proceda a realizar la liquidación conforme lo determinado en el párrafo 65 *supra*.
6. **Disponer** que la jueza o juez a cargo de la Unidad Judicial Civil con sede en la Parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, en el término de sesenta días después de notificada la presente sentencia, informe a la Corte Constitucional sobre la ejecución de la resolución de 10 de diciembre de 2001 emitida por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional.
7. **Disponer** la apertura de la fase de seguimiento de la presente decisión, así como de la resolución de 10 de diciembre de 2001 emitida por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional dentro del proceso N°. **681-2001-RA**.

78. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.09.07 10:53:45
-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 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 26 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0046-12-IS

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

Auto de ampliación No. 46-12-IS/20
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M.- 21 de octubre de 2020.

VISTOS. - El Pleno de la Corte Constitucional, dentro del caso N°. **46-12-IS**, dispone: agréguese al proceso los escritos de 9 y 16 de septiembre de 2020, presentados por el señor Carlos Eduardo Romero Vinueza, tercero con interés.

I. Antecedentes procesales

1. El 23 de agosto de 2012, el señor Dario Velasteguí Enríquez, coordinador general jurídico del Ministerio de Economía y Finanzas presentó una acción de incumplimiento de la resolución de 10 de diciembre de 2001 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, dentro del recurso de amparo constitucional N°. 681-2001-RA.
2. El 26 de agosto de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia N°. 46-12-IS/20, en la cual se resolvió, entre varios puntos:
 - a. Declarar el cumplimiento defectuoso de la resolución de 10 de diciembre de 2001;
 - b. Dejar sin efecto el auto de 1 de agosto de 2012, emitido por el Juez Tercero de lo Civil de Pichincha, que ordenó el pago de USD 44 008 991,85; y,
 - c. Disponer que, previo sorteo, otra jueza o juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha conozca el proceso de ejecución de la causa N°. 681-2001-RA, actual N°. 17303-2001-0538, y proceda a realizar la liquidación conforme lo determinado en la sentencia.
3. El 9 de septiembre de 2020, el señor Carlos Eduardo Romero Vinueza, en calidad de tercero con interés, presentó una solicitud de ampliación de la sentencia de 26 de agosto de 2020.

II. Consideraciones de la Corte

4. Esta Corte ha reconocido que sus decisiones no solo obligan a las partes procesales, sino a todos aquellos sujetos cuya acción u omisión es necesaria para que estas se cumplan. Por lo que, de forma excepcional, podría resolver pedidos de aclaración o ampliación de sujetos que no fueron parte procesal cuando su acción u omisión sea necesaria para la ejecución de la decisión; situación no se verifica en el presente caso. En consecuencia, corresponde rechazar el pedido de ampliación presentado.

III. Decisión

Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, esta Corte resuelve **RECHAZAR** la solicitud de ampliación presentada por el señor Carlos Eduardo Romero Vinuesa.

Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.10.26 12:00:53
-05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alf Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 21 de octubre de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 74-09-AN/20 y acumulados

Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 26 de agosto de 2020

CASO No. 74-09-AN y acumulados

**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 desestima dos acciones por incumplimiento de los artículos 444, 445 y 453 del Código de Trabajo, planteadas para el registro del Sindicato de Trabajadores y el Comité de Empresa del Restaurante Cantonés Internacional S.A.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1. El 21 de julio de 2009, Carolina Carrasco, Adalberto Yépez, Francisco López, Antonio Rivera, Heraldo Jiménez, Bárbara Sánchez y Armando Monge presentaron una acción por incumplimiento de los artículos 444, 445 y 453 del Código del Trabajo y solicitaron la aprobación del estatuto del Sindicato de Trabajadores de Restaurante Cantonés Internacional S.A. por parte de la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos. El caso fue signado con el No. 0074-09-AN.
2. El 22 de julio de 2009, Carolina Carrasco, Adalberto Yépez, Francisco López, Antonio Rivera, Heraldo Jiménez, Bárbara Sánchez y Armando Monge presentaron una segunda acción por incumplimiento de los artículos 444, 445 y 453 del Código del Trabajo y solicitaron la aprobación del estatuto del Comité de Empresa de Trabajadores de Restaurante Cantonés Internacional S.A. por parte de la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos. El caso fue signado con el No. 0075-09-AN.
3. El 2 de junio de 2010, la Sala de Admisión resolvió admitir a trámite las dos acciones por incumplimiento y dispuso la acumulación de las causas.
4. De conformidad con el sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional para el período de transición el 10 de junio de 2010, la Segunda Sala de Sustanciación avocó conocimiento de la causa el 2 de diciembre de 2010, correspondiéndole la sustanciación a la jueza constitucional Nina Pacari Vega.

5. De conformidad con el sorteo efectuado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el 11 de diciembre de 2012, la Tercera Sala de Sustanciación avocó conocimiento de la causa el 15 de enero de 2013, correspondiéndole la sustanciación al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
6. El 5 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
7. El 14 de febrero de 2019, la Tercera Sala de Sustanciación, integrada por los jueces constitucionales Teresa Nuques Martínez, Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes avocó conocimiento de la causa No. 0074-09-AN y acumulados, correspondiéndole la sustanciación al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
8. El 13 de junio de 2019, la Tercera Sala de Sustanciación dispuso a los accionantes que ratifiquen su pretensión jurídica, así como a la Subsecretaría de Trabajo del Litoral del Ministerio de Trabajo que informe sobre el estado jurídico de los casos que originaron las acciones presentadas.
9. El 5 de julio de 2019, los accionantes por medio de su abogado defensor se ratificaron en las pretensiones jurídicas planteadas en sus acciones.
10. El 30 de agosto de 2019, la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Guayaquil informó a la Corte sobre el estado jurídico de los casos que originaron las acciones presentadas.
11. El 11 de agosto de 2020, la Tercera Sala de Sustanciación aprobó el proyecto de sentencia presentado por el juez sustanciador.
12. Antes de analizar el caso concreto, esta Corte Constitucional reprocha la falta de celeridad y la irresponsabilidad de los anteriores jueces de la Corte Constitucional que no adoptaron una decisión respecto de las causas acumuladas, cuyos expedientes han permanecido en el organismo desde el año 2009.

II. ALEGACIONES DE LAS PARTES

A. Normas cuyo cumplimiento se demanda

13. Si bien de las demandas se invocan varios artículos de la Constitución y el Código de Trabajo, además de dos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, en lo principal se busca por medio de estas acciones el cumplimiento de los siguientes artículos:

“Código del Trabajo, publicado en el Registro Oficial Suplemento 167 de 16 de diciembre de 2005:

Art. 444.- Registro de asociaciones profesionales o sindicatos.- Recibida la documentación en el Ministerio de Trabajo y Empleo, el Ministro, en el plazo máximo de treinta días, ordenará el registro del nombre y características del sindicato o asociación profesional en el libro correspondiente de la Dirección Regional del Trabajo.

En caso de que el Ministro no hubiere cumplido con lo dispuesto en el inciso anterior, o en el artículo siguiente, quedará de hecho reconocida la personería jurídica del sindicato o asociación profesional.

Art. 445.- Negativa de registro.- Si los estatutos contuvieren disposiciones contrarias a la Constitución Política de la República o a las leyes, el Ministro de Trabajo y Empleo dispondrá que no se registre la asociación profesional o sindicato, y dentro del plazo fijado en el artículo anterior, lo comunicará la asociación profesional o sindicato, indicando las razones de orden legal que fundamenten la negativa.

Art. 453.- Discusión y aprobación de estatutos.- El proceso de discusión y aprobación de los estatutos de una organización de trabajadores y de designación de la primera directiva no podrá durar más de treinta días contados desde la fecha en que se hubiere verificado la notificación al inspector de trabajo, salvo el caso de que el Ministerio de Trabajo y Empleo no hubiere procedido al registro de los estatutos dentro de este plazo. Si esto sucediere, el tiempo de protección se extenderá hasta cinco días después de aquel en que se aprueben los estatutos.”

B. Fundamentos y pretensión de las acciones

Causa No. 0074-09-AN

14. Los accionantes indican que el 5 de mayo de 2009 procedieron a conformar el Sindicato de Trabajadores del Restaurante Cantonés Internacional S.A., razón por la cual conformaron a su directiva provisional. En tal sentido, señalan que el 15 de mayo de 2009 “*presentamos la correspondiente documentación en la Inspectoría de trabajo del Guayas, efectuándose la notificación al empleador con fines informativos*”, pero fueron despedidos. Expresan que el 15 de junio de 2009, la Subsecretaría de Trabajo del Litoral resolvió que no procede la aprobación del registro del sindicato de trabajadores.

15. Frente a estos antecedentes, los accionantes alegan que no se pudo haber escapado al Ministerio “*el CLARO Y EXPRESO texto de los artículos 444, 445 y 453 del Código de Trabajo, que en todos los casos, OBLIGA AL MINISTERIO DE TRABAJO, A LA EXPEDICIÓN DEL ACUERDO CON LA PERSONERÍA*

JURÍDICA PARA LA ENTIDAD QUE LO TRAMITE, SI ESE TRÁMITE NO ES OBSERVADO NI DEVUELTO DENTRO DE LOS TREINTA DIAS CONTADOS DESDE SU INICIO, ESTO ES DESDE EL INGRESO DE LA SOLICITUD EN LA INSPECTORÍA DE TRABAJO”.

16. Por tal motivo, señalan que presentaron “*la solicitud de revocatoria de la ilegal resolución de negación de aprobación de estatutos, que requerimos mediante la presenta acción, sin que se acepte o deniegue nuestro pedido, por lo que nos acogimos oportunamente al silencio administrativo dispuesto por la ley*” (sic).

17. Con base en lo anteriormente señalado, frente al alegado incumplimiento los accionantes solicitan “*disponer el cumplimiento de las normas constitucionales y legales en materia de la libertad de asociación, que en el presente caso, signifique la aprobación del estatuto del SINDICATO DE TRABAJADORES DE RESTAURANTE CANTONÉS INTERNACIONAL S.A. por parte de la Sub Secretaría de trabajo del Litoral*”.

Causa No. 0075-09-AN

18. En los mismos términos de la demanda dentro del caso No. 0074-09-AN, los accionantes indican que el 5 de mayo de 2009 procedieron a conformar el Comité de Empresa de los Trabajadores del Restaurante Cantonés Internacional S.A., razón por la cual conformaron a su directiva provisional. En tal sentido, señalan que el 15 de mayo de 2009 “*presentamos la correspondiente documentación en la Inspectoría de trabajo del Guayas, efectuándose la notificación al empleador con fines informativos*”, pero fueron despedidos. De igual manera, expresan que el 15 de junio de 2009, la Sub Secretaría de Trabajo del Litoral resolvió que no procede la aprobación del registro del comité de empresa.

19. Frente a estos antecedentes, los accionantes alegan que no se pudo haber escapado al Ministerio “*el CLARO Y EXPRESO texto de los artículos 444, 445 y 453 del Código de Trabajo, que en todos los casos, OBLIGA AL MINISTERIO DE TRABAJO, A LA EXPEDICIÓN DEL ACUERDO CON LA PERSONERÍA JURÍDICA PARA LA ENTIDAD QUE LO TRAMITE, SI ESE TRÁMITE NO ES OBSERVADO NI DEVUELTO DENTRO DE LOS TREINTA DIAS CONTADOS DESDE SU INICIO, ESTO ES DESDE EL INGRESO DE LA SOLICITUD EN LA INSPECTORÍA DE TRABAJO*”.

20. Por tal motivo, señalan que presentaron “*la solicitud de revocatoria de la ilegal resolución de negación de aprobación de estatutos, que requerimos mediante la presenta acción, sin que se acepte o deniegue nuestro pedido, por lo que nos acogimos oportunamente al silencio administrativo dispuesto por la ley*” (sic).

21. Con base en lo anteriormente señalado, frente al alegado incumplimiento los accionantes solicitan “*disponer el cumplimiento de las normas constitucionales y legales en materia de la libertad de asociación, que en el presente caso, signifique la*

aprobación del estatuto del COMITÉ DE EMPRESA DE LOS TRABAJADORES DE RESTAURANTE CANTONÉS INTERNACIONAL S.A. por parte de la Sub Secretaría de trabajo del Litoral”.

C. De la parte accionada

22. La Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Guayaquil, en el escrito presentado el 30 de agosto de 2019, señala que se negó el trámite de la aprobación y registro del Sindicato de Trabajadores del Restaurante Cantonés Internacional S.A. puesto que *“la solicitud planteada carecía de los requisitos, señalados en el art. 443 del Código de Trabajo, por cuanto el número de trabajadores constituidos, no cumplía con el requisito de número de trabajadores (30)”*.

23. Respecto al trámite de la aprobación y registro del Comité de Empresa de los Trabajadores del Restaurante Cantonés Internacional S.A., se indica que, pese a que se precisó que se procedió a iniciar con 28 personas el proceso, consta en el Cuarto considerando de la resolución de 15 de junio de 2009 que *“el empleador entre la documentación presentada, adjuntó una declaración juramentada de 6 trabajadores, quienes señalaron, que la firma que ellos dieron era con otros fines, menos el de la formación de una organización laboral. Por tal motivo, el número se reduce a 22 trabajadores”*.

24. Por otro lado, la entidad accionada señala que *“de conformidad con la información proporcionada, por los responsables de la Unidad de Organizaciones Laborales y de Secretaría General; no constan nuevos trámites de similares solicitudes, por parte de los accionantes”*.

25. Además, expresa que se ha garantizado el derecho a la libertad de asociación de los trabajadores debido a que si se aprobaba y registraba la organización sindical y el comité de empresa se *“hubiera incurrido en una violación constitucional con respecto a la libertad de los trabajadores que manifestaron que sus firmas, no eran para los fines de constitución de las organizaciones laborales citadas; además se hubiera actuado en contra de norma expresa, dispuesta en el art. 442 del Código de Trabajo”*. En tal sentido, alega que, según los artículos 443 y 452 del Código de Trabajo, las solicitudes de aprobación y registro de sindicato (no menor a treinta) y comité de empresa (más del 50% de trabajadores) no cumplieron los requisitos legales para el efecto.

26. Con estos antecedentes, al no estar registrado el comité de empresa o el sindicato, determina que *“los trabajadores están en pleno derecho de solicitar el registro de su organización, cumpliendo los requisitos determinados en la ley para este fin”*.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

A. Competencia

27. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República; en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 y la Disposición Transitoria Segunda¹ de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición.

B. Análisis constitucional

28. El artículo 93 de la Constitución determina que la acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. En tal sentido, a este Organismo no le compete mediante esta acción pronunciarse sobre la legalidad actuaciones del Ministerio de Trabajo, sino le corresponde pronunciarse sobre el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones que cumplan con las características antes señaladas.

29. Ahora bien, en el presente caso se analizarán las dos acciones por incumplimiento en conjunto correspondientes a los casos No. 74-09-AN y No. 75-09-AN. Pese a que se diferencian en el registro solicitado (Sindicato de Trabajadores y Comité de Empresa de Trabajadores del Restaurante Cantonés Internacional S.A.) guardan relación debido a que las accionantes son los mismos (Carolina Carrasco, Adalberto Yépez, Francisco López, Antonio Rivera, Heraldo Jiménez, Bárbara Sánchez y Armando Monge), se la interpuso en contra de la misma institución (Ministerio de Trabajo - Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos) y se persigue el cumplimiento de las mismas normas (artículos 444, 445 y 453 del Código del Trabajo).

30. Por estos motivos, esta Corte Constitucional sistematizará su análisis a partir del desarrollo de los siguientes problemas jurídicos: i) ¿Los artículos 444, 445 y 453 del Código de Trabajo contienen una obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer, por parte de una autoridad administrativa o particular?; ii) ¿Se configuró el

¹ DISPOSICIONES TRANSITORIAS. Segunda.- Las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición, expedidas en uso de sus atribuciones por el Pleno de la Corte, publicadas en el Registro Oficial Suplemento No. 466 de 13 de noviembre de 2008, tienen validez jurídica para las causas constitucionales ingresadas hasta antes de la vigencia de esta Ley, sin perjuicio de aplicar los trámites y términos de esta ley en lo que resultaren más favorables a la vigencia y eficacia de los derechos constitucionales.

incumplimiento de las obligaciones claras, expresas y exigibles de hacer o no hacer por parte de la autoridad demandada?

¿Los artículos 444, 445 y 453 del Código de Trabajo contienen una obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer, por parte de una autoridad administrativa o particular?

31. Los artículos cuyo incumplimiento se demanda corresponden al proceso de constitución de organizaciones laborales de trabajadores. Para poder analizar este proceso es oportuno describir brevemente el mismo.

32. Como parte del ejercicio del derecho a la libertad de asociación, el Título V del Código de Trabajo (en adelante “CT”) contempla la posibilidad que trabajadores y empleadores puedan constituir asociaciones profesionales, sindicatos o comités de empresa, razón por la cual establece los requisitos y el procedimiento para la constitución y el reconocimiento de su personería jurídica.

33. El artículo 442 del CT establece que las asociaciones profesionales o sindicatos *“gozan de personería jurídica por el hecho de constituirse conforme a la ley y constar en el registro que al efecto llevará la Dirección Regional del Trabajo”*. Por su lado, los numerales 2 y 5 del artículo 459 del CT señala que los estatutos del comité de empresa deben ser sometidos a la aprobación del Ministerio de Trabajo y Empleo y registrados en la Dirección Regional del Trabajo.

34. Para conformarse, el artículo 443 del CT contempla que deben ser no menos de treinta trabajadores (o tres en el caso de empleadores) quienes fundan la asociación profesional o sindicato, para lo cual deben presentar al Ministerio de Trabajo y Empleo documentación relacionada con el acta constitutiva, los estatutos, la nómina de la directiva provisional y de los miembros. En el caso del comité de empresa, se debe presentar la misma información, salvo que la asamblea que lo organice se debe constituir por más del cincuenta por ciento de los trabajadores, los cuales no pueden ser menos de treinta, de conformidad con los artículos 452 y numeral 1 del 459 del CT.

35. Durante el proceso de constitución y registro de estas organizaciones, según el artículo 452 del CT vigente a la época, estaba prohibido que el empleador desahucie a los trabajadores. Esta prohibición dura desde la notificación al respectivo inspector de trabajo hasta que se integre la primera directiva y ampara tanto a quienes concurrieron a la asamblea constitutiva como a quienes no. Si se produce algún despido, el trámite de registro y aprobación de la organización laboral no se interrumpe.

36. El proceso de discusión y aprobación de los estatutos, de conformidad con el artículo 453 del CT, no puede durar más de treinta días contados desde la notificación al inspector de trabajo, salvo el caso en el que el Ministerio de Trabajo y Empleo no

hubiere registrado los estatutos dentro de este plazo. En este caso, el tiempo de protección se extiende hasta cinco días después de aprobados los estatutos.

37. Al respecto, el primer inciso del artículo 444 del CT establece que, una vez recibida la documentación por parte de las asociaciones profesionales o sindicato, el Ministerio de Trabajo y Empleo en el plazo de treinta días deberá ordenar el registro en el libro correspondiente de la Dirección Regional del Trabajo. Por su parte, el segundo inciso del mencionado artículo establece que si el Ministro no cumple con lo anterior, la personería jurídica del sindicato o asociación profesional quedará reconocida de hecho.

38. Adicionalmente, el artículo 445 del CT contempla que si los estatutos contienen disposiciones contrarias a la Constitución o la ley, el Ministro de Trabajo no deberá registrar la asociación profesional o sindicato y, en el plazo del artículo 444 del CT, lo deberá comunicar a la organización solicitante, indicando las razones que fundamenten la negativa.

39. Superado este proceso, una vez aprobados los estatutos según el artículo 456 del CT, se registra la organización en la Dirección Regional de Trabajo. En el caso en el que el trabajador haya sido desahuciado, el empleador debía indemnizarlo con una suma equivalente al sueldo o salario de un año de conformidad con el artículo 455 del CT vigente a la época.

40. Ahora bien, corresponde analizar si los artículos contienen obligaciones cuyo cumplimiento es susceptible de ser exigido por acción por incumplimiento de conformidad con el artículo 93 de la Constitución.

41. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia No. 40-12-AN/20 señaló que se verifica la obligación de hacer o no hacer en una norma si se establece la realización o abstención de una conducta, respecto de lo cual se debe analizar:

“17. Si la norma contiene una obligación de hacer o no hacer, la Corte Constitucional debe pasar a analizar que la obligación sea clara, expresa y exigible. Para que una obligación sea considerada clara, los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) deben estar determinados o ser fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación.

18. Para que una obligación sea expresa debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos. El contenido de la obligación debe estar manifiestamente escrito en la ley, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta. Finalmente, para que una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté

pendiente de verificarse. Solo si existen estos presupuestos, la Corte Constitucional puede analizar si se cumplió o no la obligación.”²

42. En primer lugar, el artículo 444 del CT establece:

“Art. 444.- Registro de asociaciones profesionales o sindicatos.- Recibida la documentación en el Ministerio de Trabajo y Empleo, el Ministro, en el plazo máximo de treinta días, ordenará el registro del nombre y características del sindicato o asociación profesional en el libro correspondiente de la Dirección Regional del Trabajo.

En caso de que el Ministro no hubiere cumplido con lo dispuesto en el inciso anterior, o en el artículo siguiente, quedará de hecho reconocida la personería jurídica del sindicato o asociación profesional.”

43. El artículo en mención establece que, una vez recibida la documentación por parte de las asociaciones profesionales o sindicato, el Ministerio de Trabajo y Empleo en el plazo de treinta días deberá ordenar el registro en el libro correspondiente de la Dirección Regional del Trabajo. Por su parte, el segundo inciso del mencionado artículo establece que si el Ministerio no hubiere cumplido lo mencionado, la personería jurídica del sindicato o asociación profesional quedará reconocida de hecho.

44. De la lectura del primer inciso del artículo se desprende claramente que contiene una obligación de hacer que se imputa al Ministerio de Trabajo (sujeto activo) para que registre (objeto de la obligación) a la organización laboral que presenta la documentación (sujeto pasivo) dentro de un plazo determinado, la cual además es exigible a través de la acción por incumplimiento. Es decir, se trata de una obligación cuyos elementos son fácilmente determinables, está redactada en término precisos y no requiere interpretaciones para identificarla.

45. Sin embargo, el segundo inciso del artículo no contiene una obligación, sino que se refiere a lo que ocurre si no es cumplida la obligación del Ministerio de registrar la organización laboral. Es decir, se trata de un efecto del incumplimiento de lo señalado en el primer inciso, lo cual no es susceptible de exigir mediante la mencionada acción.

46. Por otro lado, el artículo 445 del CT expresa que:

“Art. 445.- Negativa de registro.- Si los estatutos contuvieren disposiciones contrarias a la Constitución Política de la República o a las leyes, el Ministro de Trabajo y Empleo dispondrá que no se registre la asociación profesional o sindicato, y dentro del plazo fijado en el artículo anterior, lo comunicará la

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 40-12-AN/20 de 9 de junio de 2020. Párrs. 17 y 18. Ver también: Sentencia No. 11-12-AN/19 de 20 de agosto de 2019. Sentencia No. 023-1 I-AN/19 de 25 de septiembre de 2019.

asociación profesional o sindicato, indicando las razones de orden legal que fundamenten la negativa.”

47. Esta norma contempla que, si los estatutos contienen disposiciones contrarias a la Constitución o la ley, el Ministro de Trabajo no deberá registrar la asociación profesional o sindicato y, en el plazo del artículo 444 del CT, lo deberá comunicar a la organización solicitante, indicando las razones que fundamenten la negativa.

48. Respecto a lo anterior, se observa que la norma contiene dos obligaciones. Sobre la primera de ellas, si bien se trata de una obligación clara y expresa, no es exigible porque se encuentra sujeta a que la organización laboral presente los estatutos conforme la Constitución y las leyes y, por el otro lado, que el Ministerio analice su conformidad con dichas normas jurídicas³.

49. Sin embargo, la segunda obligación contempla que el Ministerio de Trabajo deba comunicar a la organización laboral explicando las razones que fundamentan la negativa del registro. En este caso, se desprende claramente que existe una obligación de hacer que se imputa al Ministerio (sujeto activo) para que comunique a en un plazo determinado y que fundamente la negativa del registro (objeto de la obligación) a la organización solicitante (sujeto activo), siendo exigible mediante esta acción. Es decir, igualmente se refiere a una obligación contenida en la ley en término precisos, no requiere interpretaciones para identificarla y sus elementos son fácilmente determinables.

50. Finalmente, el artículo 453 del CT determina que:

*“Art. 453.- **Discusión y aprobación de estatutos.**- El proceso de discusión y aprobación de los estatutos de una organización de trabajadores y de designación de la primera directiva no podrá durar más de treinta días contados desde la fecha en que se hubiere verificado la notificación al inspector de trabajo, salvo el caso de que el Ministerio de Trabajo y Empleo no hubiere procedido al registro de los estatutos dentro de este plazo. Si esto sucediere, el tiempo de protección se extenderá hasta cinco días después de aquel en que se aprueben los estatutos.”*

51. La norma citada establece que el proceso de discusión y aprobación de los estatutos de la organización y designación de la primera directiva no puede durar más de treinta días desde la notificación al inspector de trabajo. En este caso existe una salvedad que implica que si el Ministerio de Trabajo no hubiera procedido al registro

³ Por ejemplo, la Corte Constitucional en la Sentencia No. 11-14-AN/19 al analizar el artículo 10 literal b del Reglamento de Organizaciones Laborales que establece el registro de nuevas directivas, indicó que: “37. El artículo 10 del literal b) del Reglamento en mención, no se puede leer de manera aislada, sino en conjunto con las demás normas del mismo que exigen el cumplimiento de otros requisitos que constituyen condiciones necesarias para el registro de una directiva; por lo que, esta norma contiene una obligación clara y expresa pero no es exigible porque se encuentra sujeta a una condición que en el caso no se ha verificado.”

de estatutos dentro de dicho plazo, el tiempo de protección para los trabajadores se extiende hasta cinco días después de aquel en que se aprueben los estatutos. De lo señalado, no se desprende una obligación de hacer o no hacer que sea imputable a una persona o autoridad y que sea exigible, razón por la cual no es objeto de la acción por incumplimiento.

52. En suma, la Corte Constitucional únicamente se pronunciará sobre el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el primer inciso del artículo 444 y de la parte final del artículo 445 del CT.

¿Se configuró el incumplimiento de las obligaciones claras, expresas y exigibles de hacer o no hacer por parte de la autoridad demandada?

53. En primer lugar, de las demandas se desprende que los accionantes presentaron las dos solicitudes en la misma fecha (15 de mayo de 2009) para que se registre tanto el Sindicato de Trabajadores como el Comité de Empresa de Trabajadores de Restaurante Cantonés Internacional S.A., peticiones que fueron resueltas por la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos en dos resoluciones distintas el 15 de junio de 2009. Frente a esto, los accionantes indican que la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos debió otorgar la personería jurídica tanto del sindicato como del comité de empresa, puesto que transcurrieron treinta y un días desde que presentaron las dos solicitudes.

54. Al respecto, el primer inciso del artículo 444 del CT contiene la obligación del Ministerio de ordenar el registro, una vez recibida la documentación, en un plazo máximo de treinta días.

55. Como se puede observar, el plazo determinado en la norma es de treinta días. Al respecto el artículo 33 del Código Civil contempla que:

“Art. 33.- Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención en las leyes, o en los decretos del Presidente de la República o de los tribunales o juzgados, se entenderá que han de ser completos; y correrán, además, hasta la media noche del último día del plazo. (...)”

56. Adicionalmente, el numeral 1 del artículo 118 del ERJAFE, vigente a la época, establecía que:

“Art. 118.- Cómputo de términos y plazos.

1. Siempre que por ley no se exprese otra cosa, cuando los plazos o términos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, domingos y los declarados festivos. Además, los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la aceptación por silencio administrativo. (...)”

57. De las normas antes señaladas, se desprende que la contabilización de los días que tenía el Ministerio de Trabajo en dicha época era de los hábiles, excluyéndose los días sábados, domingos y declarados festivos.

58. En tal sentido, se observa que las resoluciones de 15 de junio de 2009, en las que se decidió que no procede el registro del Sindicato de Trabajadores como el Comité de Empresa de Trabajadores de Restaurante Cantonés Internacional S.A., fueron emitidas dentro del tiempo establecido en la ley. Por lo tanto, el Ministerio de Trabajo cumplió con la obligación contenida en el primer inciso del artículo 444 del CT.

59. Finalmente, la obligación que se desprende del artículo 445 del CT establece que el Ministerio debe comunicar la decisión del no registro de la organización laboral indicando las razones de índole legal que fundamentan la negativa dentro del plazo del artículo 444.

60. Del expediente se encuentran las providencias en las que se les hace saber a los accionantes las resoluciones de 15 de junio de 2009 en las que se determinó que no procede el registro de las organizaciones laborales.

61. En dichas resoluciones, se desprende que la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos no registró al sindicato porque no se constituyó con treinta trabajadores de conformidad con el artículo 443 del CT; mientras que no se registró al comité de empresa debido a que no se constituyó con más del 50% de los trabajadores según el artículo 452 del del CT ⁴.

62. Por lo tanto, se obtiene que el Ministerio de Trabajo cumplió con la obligación contenida en la última parte del artículo 445 del CT.

63. Adicional a lo anterior, cabe recordar que el ordenamiento jurídico vigente ha otorgado la ejecución de un acto administrativo presunto (silencio administrativo) a los órganos de justicia ordinaria conforme lo dispuesto en el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo⁵ y en el artículo 370A del Código Orgánico General de

⁴ El penúltimo inciso también indicaba que no se podía constituir un comité de empresa con un número inferior a treinta trabajadores de la siguiente forma: “Art. 452.- (...) Para organizar un comité de empresa, la asamblea deberá estar constituida por más del cincuenta por ciento de los trabajadores, pero en ningún caso podrá constituirse con un número inferior a treinta trabajadores.”

⁵ COA. Art. 207.- Art. 207.- Silencio administrativo. Los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deberán ser resueltos en el término de treinta días, vencido el cual, sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, se entenderá que es positiva.

Para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas por este Código.

El acto administrativo presunto que resulte del silencio, será considerado como título de ejecución en la vía judicial. Al efecto, la persona interesada incluirá en su solicitud de ejecución una declaración, bajo juramento, de que no le ha sido notificada la decisión dentro del término previsto. Además acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción.

Procesos⁶. Si bien, dichas normas no se encontraban vigentes al momento en el que se presentaron las demandas dentro de este caso, en la actualidad establecen el mecanismo por medio del cual se puede ejecutar este tipo de actos.

IV. DECISIÓN

64. 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 las acciones por incumplimiento planteadas dentro de los casos 0074-09-AN y 0075-09-AN por improcedentes.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.09.07
10:59:10 -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 Avila 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 26 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

No serán ejecutables, los actos administrativos presuntos que contengan vicios invalidadables, esto es, aquellos que incurren en las causales de nulidad del acto administrativo, previstas en este Código, en cuyo caso el juzgador declarará la inejecutabilidad del acto presunto y ordenará el archivo de la solicitud.

⁶ COGEP. Art. 370A.- Ejecución por silencio administrativo.

Si se trata de la ejecución de un acto administrativo presunto, la o el juzgador convocará a una audiencia en la que oír a las partes.

Corresponde a la o al accionante demostrar que se ha producido el vencimiento del término legal para que la administración resuelva su petición, mediante una declaración bajo juramento en la solicitud de ejecución de no haber sido notificado con resolución expresa dentro del término legal, además acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción.

CASO Nro. 0074-09-AN

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 109-11-IS
(Precedente judicial en sentido estricto)
Juez ponente: Ali Lozada Prado

Quito, D.M., 26 de agosto de 2020

CASO N° 109-11-IS
(Precedente judicial en sentido estricto)

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

SENTENCIA

Tema: La presente sentencia examina si se cumplió con una resolución favorable dictada en un proceso de amparo, que tenía como objeto remediar la insubsistencia del nombramiento de un profesor, sin que se disponga el pago de los valores que dejó de percibir por el tiempo que estuvo separado de su cargo. Para ello, la sentencia expone lo que es un precedente judicial en sentido estricto, cómo se lo identifica y de qué manera se aplica en la resolución de un caso.

I. ANTECEDENTES

A. Actuaciones procesales

1. El 24 de junio de 2008, Luis Vicente Rosero Ortiz presentó una acción de amparo constitucional en contra del Ministerio de Educación en la que impugnó el Acuerdo N° 15 de 5 de marzo de 2008, por el que se declaró insubsistente su nombramiento (N° 063-P, de 7 de septiembre de 2006) como profesor en la sexta categoría de la Escuela El Cebollar de la ciudad de Quito. En el libelo de su demanda de acción de amparo, el accionante solicitó, además del reintegro al cargo, la remediación de los efectos producidos por el acuerdo impugnado, que incluiría los haberes dejados de percibir como consecuencia de la insubsistencia del nombramiento.
2. El Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, con sentencia emitida el 10 de marzo de 2009, rechazó la demanda presentada. En contra de esta decisión, el actor interpuso recurso de apelación.
3. El 28 de julio de 2009, la Segunda Sala de la Corte Constitucional para el período de Transición, mediante resolución N° 0133-09-RA, revocó la decisión subida en grado, concedió el amparo solicitado y dispuso la devolución del expediente a la judicatura de origen para la ejecución de lo resuelto.
4. En fase de ejecución del fallo, el accionante informó al Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito que fue reintegrado a su lugar de trabajo, pero

que la entidad accionada no canceló los valores que dejó de percibir por el tiempo en el que no pudo ejercer su cargo. Por este motivo, el señor Rosero Ortiz solicitó que el tribunal determine el valor pendiente de pago por intermedio de un perito y que se ordene de manera inmediata el pago de los mismos. Mediante providencia de 15 de abril de 2011, la mencionada judicatura negó el requerimiento del accionante.

5. El 26 de octubre de 2011, Luis Vicente Rosero Ortiz presentó una demanda de acción de incumplimiento de sentencia, en la que requirió el cumplimiento de la resolución N° 0133-09-RA en lo atinente al pago de los valores que dejó de percibir por el tiempo que estuvo separado de su cargo.

6. El Pleno de la Corte Constitucional para el período de Transición sorteó la causa en sesión del 16 de noviembre de 2011, correspondiendo su sustanciación al entonces juez constitucional Hernando Morales.

7. El referido juez sustanciador avocó conocimiento del caso con providencia dictada el 29 de noviembre de 2011, en la que, además, requirió al Director Provincial de Educación de Pichincha y a los jueces de la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito que presenten un informe de descargo en torno a las alegaciones realizadas por el accionante. El 9 de diciembre de 2011 y el 11 de enero de 2012, respectivamente, los legitimados pasivos presentaron sus informes de descargo.

8. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional y en virtud de un nuevo sorteo realizado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte el 19 de marzo de 2019, correspondió el conocimiento de la presente causa al juez Alí Lozada Prado.

9. Con providencia emitida el 13 de junio de 2019, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación de la misma a las partes procesales.

B. Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

10. La resolución N° 0133-09-RA, emitida el 28 de julio de 2009 por la Segunda Sala de la Corte Constitucional para el período de Transición, en su parte pertinente, textualmente dispuso:

1.- Revocar la resolución adoptada por la Primera Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito; y en consecuencia conceder el amparo solicitado por el recurrente;

2.- Devolver el expediente al Juez de origen para los fines contemplados en el Art. 55 de la Ley de Control Constitucional.

C. Fundamentos de la acción

11. El demandante señala que la Corte Constitucional para el período de Transición aceptó su acción de amparo, la que tenía dos fines: que se le reintegre a su cargo y que se le cancelen sus remuneraciones por el tiempo que estuvo separado de su lugar de trabajo, esto es, desde el 1 de febrero de 2008 hasta el 30 de abril de 2010 (fecha en la cual se reincorporó a su puesto de trabajo).

12. El accionante añade que la Dirección Provincial de Educación de Pichincha únicamente le reintegró a su cargo, pero se niega a efectuar el pago de los valores reclamados. Asimismo, sostiene que solicitó al Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito que ordene el cumplimiento del pago, pero esta judicatura rechazó tal pedido.

13. Para concluir, el accionante solicita que la Corte Constitucional disponga al tribunal distrital que ordene a la Dirección Provincial de Educación de Pichincha el pago de sus remuneraciones y beneficios de ley respecto del tiempo detallado en el párr. 11 *supra*.

14. En escritos presentados con posterioridad, el señor Rosero Ortiz indicó que la misma Corte Constitucional ha emitido un pronunciamiento favorable en un caso similar, específicamente en la sentencia N° 28-16-SIS-CC, en la que se aceptó la acción de incumplimiento de un excompañero de trabajo del accionante cuyo nombramiento de profesor del Colegio “El Cebollar” también fue dejado sin efecto el mismo día que el del señor Rosero Ortiz. En dicha sentencia, se consideró que el demandante en aquella causa formuló, como parte de sus pretensiones, la remediación de los efectos la decisión de insubsistencia de su nombramiento, incluyendo el pago de los haberes dejados de percibir, pretensión idéntica a la formulada por el actual accionante. Por lo que solicita la aplicación del precedente contenido en la referida sentencia.

D. Contestaciones

D.a. Dirección Provincial de Educación de Pichincha

15. La directora provincial de educación de Pichincha, mediante escrito presentado el 9 de diciembre de 2011 –hoja 18 del expediente constitucional–, señaló que la resolución de la Corte Constitucional para el período de Transición no dispuso el pago de las remuneraciones que el accionante dejó de percibir, quien tampoco solicitó la ampliación de la resolución para exigirlo. Así pues, concluye la directora, que la resolución constitucional solo dispuso la obligación de reintegrar al actor a su cargo, lo que ya fue cumplido por la institución que representa.

D.b. Jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo

16. Los jueces Jaime Enríquez Yépez y Marco Idrobo Arciniega, mediante documento presentado el 11 de enero de 2012 –hojas 51 a 53 del expediente constitucional–, sostienen que la resolución cuyo cumplimiento se demanda no dispone

expresamente el pago de los valores dejados de percibir, así como tampoco se solicitó por parte del accionante la ampliación de la sentencia, por lo que la misma quedó ejecutoriada.

17. Finalmente, afirman que la Sala no puede interpretar, aclarar o ampliar la resolución adoptada por el superior, peor aún alterar lo resuelto. Los jueces señalan que solo la Corte Constitucional podría considerar procedente el pedido del accionante, en virtud de sus competencias constitucionales, atribución que no le compete al tribunal distrital.

II. COMPETENCIA

18. De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

19. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tiene por objeto verificar la observancia efectiva de una decisión constitucional. En casos como el presente, sin embargo, está en cuestión si la obligación supuestamente incumplida fue o no efectivamente tomada por el fallo. Por tal razón, en el presente caso, se plantean dos problemas jurídicos, a saber:

19.1. La resolución N° 0133-09-RA de la Corte Constitucional para el Período de Transición, ¿dispuso implícitamente el pago de los valores que el accionante dejó de percibir por el tiempo que estuvo separado de su cargo?

19.2. De obtener una respuesta afirmativa al primer problema jurídico, se resolverá un segundo problema jurídico: ¿Cumplieron los legitimados pasivos la resolución N° 0133-09-RA respecto de su obligación de pagar de los valores que el accionante dejó de percibir por el tiempo que estuvo separado de su cargo?

IV. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

E. Problema jurídico 1: La resolución N° 0133-09-RA de la Corte Constitucional para el Período de Transición, ¿dispuso implícitamente el pago de los valores que el accionante dejó de percibir por el tiempo que estuvo separado de su cargo?

20. La necesidad de responder a este primer problema jurídico surge de que la obligación cuyo incumplimiento demanda el accionante no fue explícitamente decidida en la resolución de amparo. El accionante sostiene que dicha resolución estableció de manera *implícita* la obligación del ministerio de pagarle los haberes dejados de percibir

como consecuencia por haber dejado insubsistente su nombramiento, lo que fue parte de las pretensiones de su demanda. Y señala como fundamento a su favor la existencia de un precedente judicial vinculante aplicable al presente caso, el que estaría contenido en la sentencia N° 28-16-SIS-CC. Por lo que la respuesta al presente problema jurídico depende de si, efectivamente, el precedente invocado existe y es aplicable al presente caso.

21. Los precedentes judiciales emanados de las decisiones de la Corte Constitucional son vinculantes, de conformidad con la Constitución (art. 436 núm. 1 y 6) y la LOGJCC (art. 2 núm. 3). Dicha obligatoriedad se proyecta, horizontalmente, respecto de la propia Corte, y verticalmente, respecto de todas las demás autoridades jurisdiccionales¹. Las indicadas disposiciones normativas –que dotan de vinculatoriedad a los precedentes emanados de las decisiones de esta Corte– se fundan, a su vez, en el derecho constitucional a la igualdad formal (art. 66 núm. 4), que demanda tratar igual a casos con iguales propiedades relevantes, y en el derecho a la seguridad jurídica (art. 82), que exige dotar a las expectativas de las personas de una previsibilidad razonable respecto de las decisiones judiciales.

22. Existen varios tipos de fuente del Derecho de origen judicial. Una de ellas es el precedente judicial en *sentido estricto*, al que atañe el presente caso.

23. Dicho precedente judicial en sentido estricto está conectado íntimamente con la *motivación* de las decisiones judiciales. Según la Constitución (artículo 76 núm. 7 letra l), toda decisión judicial debe tener una motivación; dentro de esta, sin embargo, cabe distinguir la *ratio decidendi*, o sea, el conjunto de razones que son *esenciales* para la justificación de lo decidido (las demás consideraciones contenidas en la motivación suelen denominarse *obiter dicta*). Y, dentro de la *ratio decidendi*, cabe todavía identificar su *núcleo*, es decir, la *regla* en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión (lo que queda fuera de dicho núcleo son las razones que fundamentan la mencionada regla)².

24. Ahora bien, cuando dicha regla no es tomada por el decisor –sin más– del sistema jurídico preestablecido (que incluye las leyes, los instrumentos internacionales de derechos humanos, las normas de origen jurisprudencial, etc.), sino que, más bien, es el producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver el caso concreto, estamos ante una *regla de precedente*. De lo anterior se sigue que, si bien, todo precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente radica en el *núcleo* de una *ratio decidendi*, no todo *núcleo* de una *ratio decidendi* constituye un precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente. Para ello, es preciso que la regla cuya aplicación decide directamente (subsuntivamente) el caso concreto haya sido

¹ “Los precedentes pueden ser, o bien, verticales, cuando provienen de una decisión judicial adoptada por un órgano jerárquicamente superior al de referencia, o bien, horizontales, cuando provienen de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia.” (Sentencia N° 1035-12-EP/20, de 22 de enero de 2020, párr. 17).

² Sobre estos conceptos, véase por todos, Atienza, Manuel (2013), *Curso de argumentación jurídica*, Trotta, Madrid, pp. 429s., n. 2.

elaborada interpretativamente por el decisor y no meramente tomada del Derecho preexistente³.

25. En el presente caso, a esta Corte le corresponde examinar si –como alega el accionante– es aplicable como precedente la sentencia N° 028-16-SIS-CC⁴, emitida por el Pleno de la Corte Constitucional el 8 de junio de 2016, por la que se resolvió la acción de incumplimiento N° 0070-12-IS.

26. Dicha causa tuvo como antecedente la demanda de acción de amparo constitucional presentada por Mauricio Mosquera Larrea en contra de la dirección provincial de educación de Pichincha, mediante la cual impugnó el acuerdo N° 013 de 5 de marzo de 2008, que declaró insubsistente su nombramiento N° 068-P de 18 de septiembre de 2006, como profesor de la escuela “El Cebollar”. La Segunda Sala del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito rechazó la demanda presentada, por lo que el señor Mosquera Larrea interpuso recurso de apelación. La Segunda Sala de la Corte Constitucional para el período de transición, con resolución N° 0088-09-RA emitida el 30 de junio de 2009, revocó la decisión impugnada y, en consecuencia, concedió el amparo solicitado. Una vez ejecutoriada la resolución N° 0088-09-RA, la institución demandada únicamente le restituyó a su cargo, por lo que Mauricio Mosquera Larrea solicitó al tribunal distrital que se ordene el pago de remuneraciones que no le fueron canceladas durante el tiempo que duró el litigio; sin embargo, la judicatura contencioso administrativa negó tal requerimiento, por lo que, el señor Mosquera presentó una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional, signada con el N° 0070-12-IS.

27. El caso N° 0070-12-IS fue resuelto mediante sentencia N° 028-16-SIS-CC, de 8 de junio de 2016, en la que los entonces jueces constitucionales declararon el incumplimiento parcial de la resolución N° 0088-09-RA y dispusieron al director provincial de educación de Pichincha que cancele al actor los haberes dejados de percibir por el tiempo que el accionante estuvo en desocupación. Para el efecto, examinaron el caso conforme al artículo 95 de la Constitución Política del Ecuador de 1998⁵; sosteniendo que la acción presentada por el señor Mosquera Larrea tenía como objeto remediar la vulneración de un derecho fundamental; “(...) así, al haber concedido el amparo solicitado por Mauricio Alfonso Mosquera Larrea y habiendo

³ Como un tipo de fuente del Derecho, el precedente se distingue de otros; por ejemplo, “[...] son un tipo de norma jurídica de distinta naturaleza que las normas provenientes de actos prescriptivos, como los reglamentos, las leyes o la Constitución. Solo respecto de este segundo tipo de norma tiene sentido hablar de derogatoria: lo que se deroga es el acto preceptivo que puso en vigencia la norma” (Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 11-19-CP/19, de 4 de diciembre del 2019, párr.19).

⁴ Publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 850, de 28 de septiembre de 2016.

⁵ La Constitución Política de 1998, en su artículo 95, consagraba que la acción de amparo tenía como objeto: “(...) cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública, que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y que, de modo inminente, amenace con causar un daño grave”.

identificado la falta de pago de las remuneraciones dejadas de percibir⁶ (...)”, correspondía

(...) suspender los efectos del acto ilegítimo y retrotraer las cosas al estado anterior de la emisión de dicho acto. En consecuencia, a pesar de que no conste expresamente en la decisum de la resolución constitucional, el pago de haberes dejados de percibir era un efecto connatural a la concesión de una acción de amparo constitucional, que no implicaba indemnización⁷.

28. En la motivación de la sentencia de la Corte Constitucional que se acaba de reseñar, se aprecia que el núcleo de su *ratio decidendi*, es decir, la regla cuya aplicación directa (subsuntiva) decide el caso, no preexistía en el ordenamiento jurídico, sino que fue producto de la interpretación del artículo 95 de la Constitución de 1998. Por tanto, la sentencia examinada sí contendría una regla de precedente. Como toda regla, esta se compone de un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica, y puede expresarse de la siguiente manera: Si i) un funcionario público ha impugnado por vía de amparo la resolución administrativa en la que se deja sin efecto su nombramiento, ii) formulando como una de sus pretensiones la de que se le paguen los haberes dejados de percibir como consecuencia de dicha resolución, y iii) el amparo ha sido concedido, iv) pero sin la orden expresa de que se paguen esos haberes [*supuesto de hecho*], entonces, se debe entender que implícitamente ordenó el pago de dichos haberes a la persona beneficiaria del amparo [*consecuencia jurídica*].

29. Esta regla de precedente sería aplicable al presente caso, pues se verifican en él los elementos del supuesto de hecho de la regla: i) El 24 de junio de 2008, Luis Vicente Rosero Ortiz presentó una acción de amparo constitucional en contra del Ministerio de Educación, en la que impugnó el Acuerdo N° 15 de 5 de marzo de 2008, por el que se declaró insubsistente su nombramiento como profesor en la sexta categoría. ii) En el libelo de su demanda de acción de amparo, el accionante solicitó que se remedien los efectos de la insubsistencia del nombramiento, que incluiría los haberes dejados de percibir. iii) La resolución 0133-09-RA resolvió “conceder el amparo solicitado por el recurrente”. Y iv) En dicha resolución no se ordenó expresamente el pago de los haberes dejados de percibir. Todo esto hace de este un caso relevantemente análogo al anterior, y no la coincidencia meramente fáctica de que, tanto en el presente caso, como en el que se invoca como precedente, ambas personas trabajaran en el mismo colegio (“El Cebollar”) y sus nombramientos fueran declarados insubsistentes el mismo día (el 5 de marzo de 2008), pues ni la institución pública de la que el funcionario ha sido removido ni la fecha de su remoción fueron hechos asumidos como relevantes en la configuración del precedente judicial, de acuerdo con la motivación de la sentencia examinada.

30. Ahora bien, los precedentes judiciales no son inmutables. Hay dos formas en que ellos pueden ser afectados: la reversión y la distinción. La *reversión* de los precedentes

⁶ Corte Constitucional, sentencia N° 028-16-SIS-CC, pág. 10.

⁷ *Ibidem*.

de la Corte Constitucional se da cuando ella se “*aleja[] de sus precedentes de forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia*” (art. 2 núm. 3 LOGJCC). Mientras que la *distinción* se produce cuando la Corte argumentadamente determina que el caso actual se diferencia del caso que dio lugar al precedente en alguna propiedad relevante, lo que conduce a introducir una excepción en la correspondiente regla de precedente.

31. En este punto, corresponde verificar si el precedente invocado por el accionante no ha sido revertido por la Corte Constitucional. Al respecto, se constata lo siguiente:

31.1. Una reconstrucción sistemática de la jurisprudencia de esta Corte lleva a establecer que la regla de precedente en cuestión (párr. 28 *supra*) fue esbozada ya en la sentencia N° 008-09-SIS-CC, de 29 de septiembre del 2009, y posteriormente se reiteró en las sentencias: N° 041-12-SIS-CC, de 26 de julio del 2012; N° 002-14-SIS-CC, de 9 de enero del 2014; N° 008-15-SIS-CC, de 19 de febrero del 2015; N° 012-15-SIS-CC, de 18 de marzo del 2015; N° 0050-15-SIS-CC, de 2 de septiembre del 2015; N° 060-15-SIS-CC, de 30 de septiembre del 2015; N° 057-16-SIS-CC, de 28 de septiembre del 2016; N° 063-16-SIS-CC, de 12 de octubre del 2016; y, N° 065-16-SIS-CC, de 26 de octubre del 2016.

31.2. También puede apreciarse que, en la jurisprudencia de esta Corte, se ha establecido una regla de precedente que puede expresarse de la siguiente manera: Si i) un funcionario público ha impugnado por vía de amparo la resolución administrativa en la que se deja sin efecto su nombramiento, **ii) sin formular** como una de sus pretensiones que se le paguen los haberes dejados de percibir como consecuencia de dicha resolución, y iii) el amparo ha sido concedido, iv) pero sin la orden expresa de que se paguen esos haberes [*supuesto de hecho*], *entonces*, debe entenderse que **no ordenó** el pago de dichos haberes a la persona beneficiaria del amparo [*consecuencia jurídica*]. Esta regla de precedente fue configurada en la sentencia N° 023-10-SIS-CC, de 18 de noviembre del 2010, se reiteró en la sentencia N° 006-11-SIS-CC, de 26 de mayo del 2011 y, más recientemente, en las sentencias: N° 55-13-IS/19, de 20 de agosto del 2019; N° 21-12-IS/19, de 19 de noviembre del 2019; y N° 17-11-IS/19, de 26 de noviembre del 2019.

31.3. Como se ve, los supuestos de hecho de las dos reglas difieren solo en el elemento ii): en si el accionante formuló o no en su demanda de amparo la pretensión de que se le paguen los haberes dejados de percibir. Sin embargo, son reglas lógicamente complementarias, pues sus consecuencias jurídicas no son contrarias entre sí, la una determina que el referido pago fue concedido y la otra, que fue negado.

32. Esta Corte determina, en consecuencia, que la regla de precedente invocada por el accionante y descrita en el párr. 28 *supra* debe ser aplicada en la resolución del problema jurídico planteado en este caso. Por lo que, la resolución N° 0133-09-RA de la

Corte Constitucional para el Período de Transición sí dispuso implícitamente el pago de los valores que el accionante dejó de percibir por el tiempo que estuvo separado de su cargo.

F. Problema jurídico 2: ¿Cumplieron los legitimados pasivos la resolución N° 0133-09-RA respecto de su obligación de pagar de los valores que el accionante dejó de percibir por el tiempo que estuvo separado de su cargo?

33. De conformidad con las alegaciones del accionante y de los accionados – ver párrafos del 11 al 17 *supra*– hasta la presente fecha el Ministerio de Educación no ha cancelado al señor Rosero Ortiz los haberes dejados de percibir por el tiempo que estuvo separado de su cargo, de manera que, la resolución N° 0133-09-RA ha sido cumplida solo de manera parcial, estando pendiente el pago de los valores previamente referidos.

34. Finalmente cabe señalar que, en este caso, no procede el pago de intereses porque no se ha demostrado la retención ilegítima de recursos, de conformidad al criterio establecido en el numeral 7.b.10 de la parte resolutive de la sentencia N.º 011-16-SIS-CC.

V. DECISIÓN

35. 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:

35.1. Aceptar de la demanda de acción de incumplimiento planteada por Luis Vicente Rosero Ortiz y, en consecuencia, declarar el incumplimiento parcial de la resolución N° 0133-09-RA, específicamente en lo relativo al pago de las remuneraciones dejadas de percibir.

35.2. Disponer que el Ministerio de Educación, mediante su director distrital competente, dé cumplimiento con lo dispuesto en la resolución de amparo constitucional N° 0133-09-RA, en lo relacionado a la cancelación de las remuneraciones dejadas de percibir por el accionante por el tiempo que estuvo en desocupación.

35.3. Disponer que las remuneraciones dejadas de percibir por Luis Vicente Rosero Ortiz se determinen por la jurisdicción contencioso administrativa de conformidad con el artículo 19 de la LOGJCC, en los siguientes parámetros:

35.3.1. La determinación del monto a favor del accionante será el valor equivalente a los haberes laborales dejados de percibir más los beneficios de ley desde el momento que surtió efectos el Acuerdo N° 15 de 5 de marzo de 2008 hasta el reintegro del accionante a su cargo.

35.3.2. Este pago se lo deberá realizar, salvo que, durante dicho periodo de tiempo, el accionante hubiese prestado sus servicios en otra entidad pública, en cuyo caso no procede el doble pago de remuneraciones con cargo a recursos públicos, situación que deberá ser verificada por Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente al momento de efectuar la liquidación correspondiente.

35.3.3. La Secretaría General remitirá copias certificadas del expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente.

35.4. La judicatura referida en el párrafo precedente y el Ministerio de Educación deberán informar trimestralmente a este organismo sobre la determinación del monto de las remuneraciones dejadas de percibir y su pago.

35.5. Se advierte al Ministerio de Educación y al Tribunal Contencioso Administrativo competente que, en caso de incumplimiento de esta decisión, la Corte Constitucional está facultada a sancionarlo de acuerdo a lo previsto en el artículo 86, numeral 4 de la Constitución de la República.

35.6. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.09.04
10:45:01 -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 26 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDA
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0109-11-IS

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



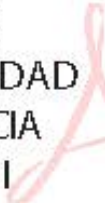
Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0109-11-IS

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 237-15-EP/20

Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 2 de septiembre de 2020

CASO No. 237-15-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 decisión se analiza si el auto emitido el 28 de enero de 2015 por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica. Una vez efectuado el análisis correspondiente, se resuelve aceptar la acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes Procesales

1. El señor Willan Merino Araujo, en calidad de representante legal y gerente general de la Comercializadora de Austro COMDELTRO CIA. LTDA (en adelante Comercializadora), presentó una acción de impugnación en contra de la Directora Regional del Sur del Servicio de Rentas Internas (en adelante SRI), mediante la cual objetó la Resolución No. 111012012REEC009342 de 29 de octubre de 2012, en la que se negó el Reclamo Administrativo planteado por la Comercializadora y ratificó la legitimidad y validez del Acta de Determinación No. 1120120100006 del Impuesto a la Renta del ejercicio fiscal 2008, emitida el 18 de abril de 2012.
2. En sentencia de 5 de diciembre de 2013, la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo Nro. 5, con competencia de materia tributaria, desechó la demanda, confirmó la legalidad y validez de la Resolución N° 111012012RREC009342 en la que se ratificó la validez del Acta de Determinación Nro. 1120120100006 y “[s]e ordena devolver a la Compañía actora el valor depositado por ésta en concepto de anticipo de honorarios de la Perito para la inspección judicial solicitada y que no se realizó, conforme a la nota de depósito que obra a fs. 120, para lo cual se dispone girar la correspondiente orden de pago. Además por haberse efectuado ya el pago del valor de la glosa establecida en el Acta de Determinación impugnada incluidos los intereses y multas, se dispone a la Dirección Regional del Sur del Servicio de Rentas Internas que el valor de la caución constituida por la actora para impugnar tal Acta de Determinación, sea devuelto a la ‘Comercializadora del Austro Comdeltro Cía. Ltda.’, con los

respectivos intereses que serán calculados a la misma tasa de los créditos contra el Sujeto Activo”.

3. El SRI pidió la aclaración y ampliación de la sentencia, recursos que fueron resueltos en auto de 18 de diciembre de 2013.
4. Inconforme con la decisión, el SRI dedujo recurso de casación. En auto de 28 de enero de 2015, la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia declaró improcedente el medio impugnatorio formulado, declaró improcedente el recurso presentado *“por inobservar el requisito de legitimación previsto en el art. 4 de la Ley de Casación”*.
5. El 12 de febrero de 2015, el SRI presentó acción extraordinaria de protección en contra de la *“sentencia”*¹ de 28 de enero de 2015, emitida por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
6. El 30 de julio de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso a los legitimados activos que completen y aclaren la demanda según lo dispuesto en el artículo 61 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
7. El 14 de agosto de 2015, el SRI completó y aclaró su demanda, conforme lo solicitado por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.
8. El 6 de octubre de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
9. Una vez posesionados ante la Asamblea Nacional los actuales integrantes de la Corte Constitucional, en sesión del Pleno del Organismo, llevada a cabo el 9 de julio de 2019, se sorteó la causa y su conocimiento recayó en el juez Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 18 de junio de 2020.

II. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

10. De la demanda interpuesta el 12 de febrero de 2015 y del escrito de 14 de agosto de 2015, mediante el cual el SRI aclara y completa la acción propuesta, se desprende que el accionante considera que la *“sentencia”* expedida el 28 de enero de 2015 por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia transgredió los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75 y 82 del texto constitucional.

¹ A pesar que el accionante se refiere a sentencia, de la revisión del expediente se constata que la providencia de 28 de enero de 2015 es un auto.

11. En relación con el derecho a la seguridad jurídica, el accionante menciona:

“1. En primer lugar, el fallo de los Jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 5 deja de aplicar el artículo innumerado siguiente al artículo 233 del Código Tributario que claramente determina que cuando la pretensión es rechazada no se generarán a favor del contribuyente intereses respecto de la caución rendida.

2. Que como consecuencia del punto anterior, la Administración Tributaria se constituye en parte agraviada por la sentencia citada que ordena el pago de intereses no reconocidos por el ordenamiento jurídico tributario ecuatoriano. Por consiguiente, la Administración Tributaria si está legitimada para plantear un recurso de casación como parte agraviada.

3. Finalmente, al declararse improcedente el recurso de casación planteado por la Autoridad Tributaria con fundamento en que no cabe el reconocimiento de intereses (Art. Innumerado siguiente al Art. 233 CT), se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica garantizado en la Constitución de la República.”

12. Adicionalmente, afirma que aquella decisión judicial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución. En este sentido, indica que:

“El ser parte procesal, constituye a la Administración Tributaria como derecho habiente de libre acceso a los órganos judiciales y a obtener de ellos la tutela judicial efectiva de sus intereses, sin que en caso alguno pueda quedar en indefensión.

El derecho garantizado, que posee la Administración Tributaria como parte procesal en un juicio, es precisamente el derecho de tutela efectiva. El efecto inmediato de la vulneración de éste [sic] derecho, es el estado de indefensión. La Administración Tributaria quedó en indefensión cuando en casación se niega su recurso por considerarla como ‘parte no agraviada’ por la sentencia del Tribunal a quo, cuando en realidad éste inaplica la norma tributaria, y le ordena el pago de intereses no reconocidos por la misma”

13. Solicita que la Corte Constitucional, en sentencia, declare la violación de los derechos constitucionales indicados.

B. Argumentos de la parte accionada

14. Mediante auto dictado el 18 de junio de 2020, el juez sustanciador, Hernán Salgado Pesantes, requirió a los jueces accionados, que, en el término de diez días, “presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda.”

15. El 3 de julio de 2020 Fernando Antonio Cohn Zurita, Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia,

informó la imposibilidad de poner en conocimiento de las autoridades judiciales lo solicitado, al haber sido cesados de sus funciones.

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia

16. 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

17. La acción extraordinaria de protección fue presentada por el Servicio de Rentas Internas. En concreto, demanda la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.

18. Al respecto, cabe recordar el precedente establecido en la sentencia No. 838-12-EP/19 de 4 de septiembre de 2019 en el que la Corte Constitucional determinó:

“...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 o, en el caso de ciertas instituciones públicas, cuando los derechos que aleguen estén relacionados con su actividad definitoria y, por tanto, reconocidos en la CRE...”².

19. En consideración de aquello, cabe advertir que el SRI es una entidad del sector público. Como se mencionó, de la demanda se desprende que el accionante considera vulnerados los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, que constituyen derechos de protección susceptibles de ser analizados a través de una acción extraordinaria de protección.

20. Por otro lado, el accionante en su demanda refiere que la providencia de 28 de enero de 2015, emitida por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario es una sentencia; sin embargo, de la revisión del expediente se verifica que en realidad corresponde a un auto emitido en fase de admisibilidad, mediante el cual se declara improcedente el recurso de casación propuesto; por lo que, posteriormente el objeto de la presente acción será referido como “auto”.

21. El artículo 75 de la Constitución reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva en los siguientes términos:

² Corte Constitucional. Sentencia No. 838-12-EP/19.

“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.”

22. Esta Corte Constitucional ha señalado que este derecho está configurado por varios elementos:

“...primero, el derecho de acción que implica el acceso a los órganos jurisdiccionales; el segundo elemento dividido en dos presupuestos i) la diligencia en la tramitación de la causa; y ii) la obtención de una respuesta fundada en derecho a las pretensiones formuladas; y tercero, el rol de los operadores de justicia una vez dictada la resolución tanto en la ejecución como en la plena efectividad de los pronunciamientos.”³ (Énfasis añadido).

23. En tal virtud, la tutela judicial efectiva además de precautelar el acceso de las personas al sistema de administración de justicia, involucra una serie de elementos y obligaciones que recaen en los órganos jurisdiccionales, a efectos de garantizar una adecuada y eficaz protección de los derechos e intereses de los justiciables con el fin de que se dé una solución al conflicto que dio inicio al proceso judicial y las partes no queden en indefensión.
24. Es importante resaltar que la tutela judicial efectiva no conlleva necesariamente que, en todos los casos, exista una resolución sobre el fondo de la controversia; toda vez que, como ha insistido esta Corte: *“Entre los motivos jurídicos que justifican la falta de resolución del fondo de la controversia, se encuentran los requisitos y exigencias previstas en la regulación procesal de cada tipo de contienda judicial.”*⁴.
25. El argumento de la parte accionante para sostener la vulneración de este derecho, es que la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, previo a la fase de sustanciación, declaró improcedente el recurso presentado *“por inobservar el requisito de legitimación previsto en el art. 4 de la Ley de Casación”*, sin considerar que se ordenó al SRI el pago de intereses no reconocidos en el ordenamiento jurídico, argumento que, inclusive, fue utilizado para presentar el recurso de casación.
26. De la revisión de la decisión impugnada, se desprende que en los considerandos primero y segundo, los operadores de justicia establecieron, respectivamente, su competencia y realizaron algunas anotaciones sobre el principio dispositivo.

³ Corte Constitucional. Sentencia No. 935-13-EP/19.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 1433-13-EP/19.

27. Posteriormente, en el considerando tercero, la Sala de Conjuces examinó el cumplimiento de los artículos 2 y 4 de la entonces vigente Ley de Casación y, bajo el argumento que sigue, resolvió su improcedencia:

“En el presente caso el recurrente no cumple con el segundo requisito, es decir no se constituye en la parte agraviada por la sentencia y auto resolutive ya que la pretensión deducida en contra del Servicio de Rentas Internas fue rechazada en su totalidad al haberse ya cancelado el tributo devengado, así como las multas e intereses respectivos... Teniendo en cuenta que el tribunal de casación cumple una labor de control de legalidad de la sentencia, el recurso de casación ha sido indebidamente concedido por el Tribunal de instancia por inobservar el requisito de legitimación previsto en el art. 4 de la Ley de Casación... ”.

28. En este contexto, se evidencia que los Conjuces declararon la improcedencia del medio impugnatorio al amparo del artículo 4 de la entonces aplicable Ley de Casación, por considerar que el SRI no fue agraviado de forma alguna por la decisión de primer nivel. En este orden de ideas, tenemos que la Sala de Conjuces consideró al SRI como no agraviado únicamente observando que las pretensiones de la Comercializadora fueron rechazadas por la judicatura del primer nivel y además porque el tributo devengado ya se había cancelado, llegando al punto de señalar que el recurso de casación había sido indebidamente concedido al no observar cierto requisito de legitimación. No obstante, la Sala no consideró el punto resuelto en la sentencia de primera instancia con el cual el SRI se considera agraviado, la parte pertinente establece:

*“Además por haberse efectuado ya el pago del valor de la glosa establecida en el Acta de Determinación impugnada incluidos los intereses y multas, se dispone a la Dirección Regional del Sur del Servicio de Rentas Internas que el valor de la caución constituida por la actora para impugnar tal Acta de Determinación, sea devuelto a la ‘Comercializadora del Austro Comdeltro Cía. Ltda.’, **con los respectivos intereses que serán calculados a la misma tasa de los créditos contra el Sujeto Activo**” (Énfasis agregado)*

29. El SRI se considera agraviado por la devolución de intereses que, según su criterio, en aplicación de la normativa pertinente no debió ser dispuesto, tal agravio incluso se pone de manifiesto con la interposición del recurso de aclaración contra este punto de la sentencia de primer nivel.
30. Desde esta perspectiva, en la presente causa, por tratarse la decisión judicial impugnada de un auto expedido en la fase de admisión del recurso de casación, el órgano judicial no se pronunció acerca de las pretensiones del SRI.
31. De esta manera, la Corte Constitucional concluye que al haber declarado improcedente el recurso de casación sin haber sopesado las razones expuestas por el SRI para considerarse agraviado por la sentencia impugnada, se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva.

32. Por otro lado, respecto de la seguridad jurídica, el artículo 82 de la Constitución de la República establece lo siguiente:

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

33. Sobre el artículo mencionado, esta Corte Constitucional en la sentencia No. 2034-13-EP/19, determinó lo siguiente:

*“Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente **que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas**. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo **de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.**” (Énfasis añadido).*

34. No obstante, al no encontrarse dentro de la esfera de competencia de la Corte Constitucional revisar la correcta o incorrecta aplicación de normas infraconstitucionales, esta Corte determinó en la sentencia 1763-12-EP/20 que:

“...para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica, afectación que, el caso de los individuos humanos, han de suponer una merma significativa de su autonomía personal.”

35. El SRI alude la vulneración a la seguridad jurídica al no haberse observado lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley de Casación, que aún viéndose agraviado por la sentencia de primera instancia se desechó su recurso de casación, lo que consecuentemente impidió que se resuelva sobre su inconformidad respecto al pago de intereses de la caución a ser devuelta a la Comercializadora.
36. Al haberse evidenciado una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por declararse improcedente el recurso de casación, sin considerar el agravio alegado por el SRI, se verifica que las alegaciones mencionadas por el accionante tienen trascendencia constitucional y no se limitan a un examen de legalidad.
37. De allí, conforme se analizó previamente, esta Corte considera que la acción de los Conjuces de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de no observar los fundamentos de la Administración Tributaria en su recurso de casación y únicamente basar su decisión en la no aceptación de las pretensiones de la Comercializadora y al pago que ésta ya había efectuado para, concluir que el SRI no

resultó agraviado, obviando además que el SRI ya había advertido tal agravio al presentar un recurso de aclaración contra la sentencia de primer nivel, deviene también, en una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

38. En consecuencia, en el presente caso, la Corte Constitucional concluye que en el auto impugnado no se observó el ordenamiento jurídico previsible, claro y determinado, lo cual derivó en que se menoscabe la certeza de la entidad casacionista de que su situación jurídica sea analizada y resuelta por procedimientos regulares, establecidos previamente y por la autoridad competente para evitar la arbitrariedad⁵.

IV. Decisión

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

1. Declarar la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección.
3. Las medidas de reparación son:
 - a) Dejar sin efecto el auto dictado el 28 de enero de 2015 por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación No. 66-2014.
 - b) Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración de los derechos constitucionales referidos, es decir, antes de la emisión del auto impugnado.
 - c) Disponer previo sorteo que la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, a la brevedad posible, conozca y resuelva la fase de admisibilidad correspondiente al recurso de casación No. 66-2014, en observancia de lo establecido en el presente fallo.
4. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS
HERNAN BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.09.15 11:45:02
-05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁵ Corte Constitucional. Sentencia No. 989-11-EP/19.

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 Avila 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 2 de septiembre de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

CASO Nro. 0237-15-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 349-14-EP/20

Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

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

CASO No. 349-14-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****Sentencia**

Tema: Esta sentencia resuelve la acción extraordinaria de protección presentada por la compañía REYBANPAC en contra de la sentencia de segunda instancia, dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de una acción de protección. La Corte Constitucional concluye que no existió vulneración a los derechos la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de observancia del trámite propio de cada procedimiento y de motivación.

I.- Antecedentes procesales

1. El 9 de mayo de 2012, Jorge Fernando Rodríguez Ponce presentó una acción de protección en contra de Luis Domínguez Ordoñez, Carlos Duchicela Santacruz y José Gustavo Ricaurte Sánchez, por los derechos que representan en la compañía Rey Banano del Pacífico C.A. (en adelante “REYBANPAC”). Concretamente, alegó la vulneración a sus derechos al trabajo, a la seguridad social, a la vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, a desarrollar actividades económicas, a la libertad de contratación, a la libertad de trabajo, a la propiedad, a la prohibición de explotación y servidumbre entre otros, debido a la cesación de órdenes de trabajo y la exigencia de pagar las cuotas de un tracto-camión en virtud del contrato mercantil de compraventa con reserva de dominio del mencionado vehículo y el de prestación de servicios de transporte¹.

2. El 28 de mayo de 2012, el Juzgado Octavo de Trabajo del Guayas declaró sin lugar la acción de protección. En contra de esta decisión, el actor interpuso recurso de apelación, al cual la compañía demandada se adhirió.

3. El 25 de junio de 2013, la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial del Guayas revocó la sentencia subida en grado y declaró parcialmente con lugar la demanda por la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación, trabajo y libertad de contratación. En tal sentido, estableció que el accionante no provocó el incumplimiento contractual y no estaba en mora de las obligaciones generadas en el mismo; dejó sin efecto la cláusula de exclusividad de uso del bien materia de la contratación;

¹ En el contrato de compraventa con reserva de dominio, se establece la obligación de que el vehículo sea utilizado exclusivamente en la prestación de servicios de transporte de carga a favor de la compañía vendedora y que los valores para pagar las cuotas pueden provenir del propio peculio del comprador o de descuentos de los valores que reciba en virtud de la prestación de dicho servicio.

Por su parte, en el contrato de prestación de servicios se estableció que la prestación de dicho servicio se realizaría con el vehículo objeto del contrato de compraventa.

determinó que las cuotas serán exigibles a partir de 60 días contados desde que el accionante tenga en su poder el bien materia del contrato; y se condenó al accionado al pago de costas procesales y de la defensa del accionante. Respecto de esta decisión, la compañía demandada solicitó aclaración y ampliación, lo cual fue respondido en auto de 14 de agosto de 2013.

4. El 18 de septiembre de 2013, Leonardo Viteri Andrade, en su calidad de representante legal de la compañía REYBANPAC, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 25 de junio de 2013, emitida por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial del Guayas.

5. El 30 de septiembre de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 0349-14-EP.

6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 22 de octubre de 2014, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa, quien avocó conocimiento el 25 de agosto de 2015 y dispuso a la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que presente un informe detallado y argumentado de descargo sobre el contenido de la acción.

7. En virtud del resorteo realizado en sesión extraordinaria del organismo de 11 de noviembre de 2015, la sustanciación le correspondió al juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.

8. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 25 de noviembre de 2019 y dispuso por segunda ocasión a la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que presente un informe detallado y argumentado de descargo sobre el contenido de la acción.

II. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

9. El accionante solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada: *“declarando sin lugar la acción de protección indebidamente planteada en vía constitucional o en su defecto que la acción de protección se retrotraiga hasta el momento procesal anterior a la vulneración de derechos constitucionales, a fin de que otra sala sustancie el proceso”*.

10. Para sustentar su demanda, el accionante menciona que la: *“supuesta desigualdad contractual no es un argumento suficiente que permita establecer violación de derechos constitucionales a la libertad de trabajo y libertad contractual”*. En tal sentido, indica que la: *“exclusividad en la prestación de servicio es un pacto válido en materia civil, al no existir prohibición expresa”*. Por estos motivos, alega que, pese a que la Sala justifica que la exclusividad contractual afecta a la libertad de trabajo: *“estamos en presencia de una relación civil-mercantil, en la que mal puede hablarse de derecho al trabajo o la libertad sobre el mismo”*. Así, señala que un: *“asunto de mera legalidad como es la NULIDAD DE UN CONTRATO, se lo eleva a un rango constitucional que No lo tiene”*.

11. Por otro lado, indica que se declaró parcialmente con lugar la acción de protección, pese a que: *“la propia Sala menciona la existencia de un proceso judicial”*. Al respecto, alega que dicha situación: *“constituye una evidente intromisión en el proceso judicial civil, toda vez que en dicho juzgado se demandó el embargo y remate por mora en el cumplimiento de las obligaciones. No se lo hizo en mérito de la cláusula de Exclusividad que menciona la Primera Sala de lo Civil”*. Por estas razones, concluye que el fallo: *“es atentatorio contra la independencia judicial interna, ya que interfiere con lo actuado por el Juzgado 12 de lo Civil que está conociendo un litigio respecto a uno de los contratos materia de esta improcedente acción de protección”*.

12. Adicionalmente, expresa que la Sala: *“pasa por alto su obligación como Jueces Constitucionales de Ponderar entre los derechos y principios constitucionales en conflicto. Es decir, ponderar entre la Libertad de Trabajo y de Contratación versus Seguridad jurídica y Debido Proceso constitucional”* (sic). En tal virtud, señala que la Sala: *“sin realizar dicho ejercicio procede a dictar una sentencia sin analizar nuestras consideraciones”*.

13. Finalmente, en su demanda invoca los artículos 76, numeral 3 y numeral 7, literal l), 82, 75, 169, 88 y 168 numeral 1 de la Constitución. De igual manera, solicita que la Corte considere los artículos 3, numeral 3, 41 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Adicionalmente, cita extractos de las sentencias No. 002-10-SEP-CC y 067-12-SEP-CC emitidas por la Corte Constitucional sobre la ponderación e indica que no fueron acatadas.

B. De la parte accionada

14. El juez constitucional sustanciador, Hernán Salgado Pesantes, dispuso por segunda ocasión a la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que presente un informe detallado y argumentado de descargo sobre el contenido de la acción. Pese a ser notificada la Sala con la providencia, no se desprende el cumplimiento de la disposición del expediente constitucional.

III. Consideraciones y fundamentos

A. Competencia

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

B. Análisis constitucional

16. Conforme el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, le corresponde a la Corte Constitucional por medio de la acción extraordinaria de protección examinar si se vulneraron o no derechos constitucionales en la decisión impugnada.

17. De la demanda se desprende que la parte accionante alega que la desigualdad contractual no es un argumento suficiente para determinar violaciones a derechos debido a que se trata de una relación civil-mercantil en la que no se puede hablar del derecho al trabajo. Por otro lado, indica que se atentó a la independencia judicial interna por una supuesta intromisión a otro proceso donde se está conociendo un litigio sobre uno de los contratos materia de la acción de protección. Finalmente, señala que la Sala no ponderó entre los derechos y principios en conflicto, en específico la libertad de trabajo y contratación frente a la seguridad jurídica y el debido proceso.

18. Pese a lo anterior, la parte accionante no relaciona sus alegaciones con la presunta vulneración a derechos constitucionales. Únicamente, menciona como derechos presuntamente vulnerados la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y el debido proceso en las garantías de observancia del trámite propio de cada procedimiento y de motivación. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que, si al momento de dictar sentencia constata que un determinado cargo carece de argumentación completa no puede conllevar, sin más, su rechazo, razón por la que debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si cabe establecer una violación de un derecho constitucional a partir de la alegación en examen².

19. En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional procurará vincular las alegaciones del accionante con los derechos invocados para determinar si en la decisión impugnada se los vulneró o no.

- **Derecho a la tutela judicial efectiva**

20. El artículo 75 de la Constitución reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva en los siguientes términos:

“Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.”

21. Esta Corte ha determinado que la tutela judicial efectiva es un derecho constitucional que permite reclamar a los órganos jurisdiccionales del Estado la apertura de un proceso con la finalidad de obtener una resolución motivada y argumentada sobre una petición amparada por la ley, sin que la resolución deba ser necesariamente positiva a la pretensión³. En tal sentido, este derecho se fundamenta en la observancia de tres elementos fundamentales:

“(…) primero, el derecho de acción, que implica el acceso a los órganos judiciales; el segundo elemento dividido en dos presupuestos i) la diligencia en la tramitación de la causa; y, ii) la obtención de una respuesta fundada en derecho a las pretensiones formuladas; y tercero, el rol de los operadores de justicia una vez dictada la resolución, tanto en la ejecución como en la plena efectividad de los pronunciamientos.”⁴

22. En cuanto a las alegaciones del accionante, se indica que mediante acción de protección se resolvió un asunto contractual relacionado con la nulidad de contrato.

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020. Párr. 21.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1658-13-EP/19 de 28 de octubre de 2019. Párr. 24. *Ver también:* Sentencia No. 191-17-SEP-CC, caso No. 1767-15-EP.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 935-13-EP/19 de 7 de noviembre de 2019. Párr. 41. *Ver también:* Sentencia No. 1658-13-EP/19 de 28 de octubre de 2019. Párr. 25.

23. Frente a lo anterior, se desprende del expediente que Jorge Fernando Rodríguez Ponce presentó una acción de protección en contra de REYBANPAC alegando la vulneración a sus derechos debido a la cesación de órdenes de trabajo y la exigencia de pagar las cuotas de un tracto-camión en virtud del contrato mercantil de compraventa con reserva de dominio del mencionado vehículo y el de prestación de servicios de transporte. En tal sentido, la compañía ahora accionante fue convocada a la audiencia por parte del Juzgado Octavo de Trabajo del Guayas el 22 de mayo de 2012 (fs. 17) y participó en ella por medio de su vicepresidente ejecutivo y su abogado defensor expresando sus argumentos para contradecir los fundamentos del actor en el proceso (fs. 712 a 721).

24. Una vez realizada la diligencia mencionada, el Juzgado Octavo de Trabajo del Guayas expidió una sentencia en la que declaró sin lugar la demanda (fs. 730 a 732), respecto de la cual Jorge Fernando Rodríguez Ponce interpuso recurso apelación (fs. 733). Incluso, el Gerente y el Vicepresidente Ejecutivo de la compañía REYBANPAC se adhirieron a la apelación (fs. 736).

25. Posteriormente, la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial del Guayas revocó el fallo subido en grado y declaró con lugar parcialmente la demanda (fs. 12 a 14).

26. De lo anterior, se observa que la compañía accionante fue parte del proceso en virtud de la acción de protección presentada en su contra, el cual fue tramitado con debida diligencia. De esta manera, participó de la audiencia a la que fue convocada y expresó sus argumentos jurídicos para hacer valer sus intereses. En primera instancia, obtuvo una decisión fundada en los argumentos y pretensiones de las partes dentro de la acción de protección e incluso se adhirió al recurso de apelación interpuesto en contra de la misma. Finalmente, en segunda instancia se expidió una sentencia sobre el fondo de la controversia en la que se declaró la vulneración a derechos constitucionales respecto a la demanda presentada por Jorge Rodríguez Ponce.

27. En tal sentido, pese a que el accionante expresó que se resolvió un asunto contractual, en virtud de las particularidades propias del caso, en la decisión impugnada se dilucidó un asunto constitucional al resolver que existieron vulneraciones a derechos constitucionales en el marco del derecho de acción que amparó a Jorge Fernando Rodríguez Ponce.

28. En definitiva, no se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 75 de la Constitución.

- **Derecho a la seguridad jurídica**

29. El derecho a la seguridad jurídica se encuentra reconocido en el artículo 82 de la Constitución que establece:

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

30. Sobre el análisis que debe realizar la Corte Constitucional respecto a la vulneración de este derecho en decisiones que provengan de garantías jurisdiccionales, se ha sostenido que:

“23. La Corte Constitucional, como guardián de la Constitución, al momento de resolver sobre vulneraciones de garantías jurisdiccionales, debe verificar que el juez haya actuado en el ámbito de su competencia constitucional y observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales.”⁵

31. En el caso concreto, el accionante sostiene que la desigualdad contractual no es argumento suficiente para establecer violaciones a derechos constitucionales.

32. En primer lugar, el artículo 88 de la Constitución establece:

“Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.” (Énfasis agregado)

33. Por su lado, el artículo 41 de la LOGJCC contempla los casos en los que la acción de protección procede, encontrando que:

*“Art. 41.- Procedencia y legitimación pasiva.- La acción de protección procede contra:
(...) 4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias:
(...) d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo.”*

34. Adicionalmente, la Corte Constitucional en el caso No. 282-13-JP/19 de 4 de septiembre de 2019 estableció que la Constitución reconoció que en ciertas circunstancias los particulares se encuentran en capacidad de lesionar derechos que pueden ser tutelados mediante acción de protección⁶. En tal sentido, sobre los casos previstos en el artículo 88 de la Constitución, indicó que:

“47. Si bien tales requisitos no son acumulativos, el examen acerca de la verificación o no de los requisitos en un caso concreto procede, únicamente, cuando se haya cumplido el presupuesto de que exista la vulneración a un derecho, en tanto objeto de tutela de la acción de protección. Además, de la lectura integral de los supuestos contemplados en el artículo 88 de la Constitución es claro que para que proceda una acción de protección presentada contra un particular la persona afectada por la supuesta vulneración debe encontrarse en una situación de desequilibrio respecto del particular. En otras palabras, el particular como parte accionada debe encontrarse en una posición de poder frente a la parte accionante, capaz de lesionar sus derechos.”⁷ (Énfasis agregado)

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2152-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 22. *Ver también:* Sentencia No. 098-SEP-CC de 26 de noviembre de 2013. *Ver también:* Sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20 y 21.

⁶ *Cfr.* Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 282-13-JP/19 de 4 de septiembre de 2019. Párr. 46.

⁷ *Ibidem.* Párr. 47.

35. De la revisión de la decisión impugnada, se tiene que la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial del Guayas en su considerando octavo determinó que:

“Las cláusulas de exclusividad que están contenidas en el contrato de compraventa con reserva de dominio y en el de prestación de servicios son violatorias del derecho de libre contratación y a la libertad de trabajo, ya que no se limitan a ser una obligación de no hacer, sino que se convierten en medios coercitivos con efectos jurídicos forzados por el acreedor, que el deudor no puede evitar ni dependen de su voluntad. Al respecto, el Art. 41 #4 d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prescribe que la acción de protección procede contra personas del sector privado cuando ‘la persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico’, que es la situación en que se ha encontrado un ex trabajador despedido que procura obtener su medio de subsistencia, ante el poder económico que representa Reybanpac, que mediante una forma contractual causó indefensión del accionante”.

36. De lo anterior se desprende que la sentencia de 25 de junio de 2013 realizó un examen de la verificación del requisito conforme el artículo 41, numeral 4, literal d) de la LOGJCC. En tal sentido, por las particularidades propias del caso, la Sala encontró que procedía la acción de protección en contra de REYBANPAC al encontrar que Jorge Fernando Rodríguez Ponce se encontraba en un estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, lo cual le permitió analizar las presuntas vulneraciones a derechos constitucionales.

37. Por lo tanto, pese a que la entidad accionante alegó que la desigualdad contractual no es argumento suficiente para establecer violaciones a derechos constitucionales, la Sala se enmarcó en la normativa constitucional y legal para resolver una acción de protección iniciada en contra de un particular al encontrar un estado de subordinación del accionante frente a un poder económico.

38. De esta manera, no se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución en la sentencia impugnada.

- Derecho al debido proceso en la garantía de observancia del trámite propio de cada procedimiento

39. La garantía de la observancia del trámite propio de cada procedimiento está reconocida en el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución en los siguientes términos: “3. (...) Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”.

40. De la demanda se observa que el accionante afirma que el asunto controvertido trata de una relación civil-mercantil en la que no se puede hablar de vulneraciones al derecho al trabajo.

41. En relación con la garantía analizada, la Corte Constitucional se ha pronunciado señalando que: “la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al

*momento de conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales*⁸.

42. Por otro lado, en la acción de protección, tanto el artículo 86 de la Constitución como los artículos 39 y siguientes de la LOGJCC se regula su procedimiento, debiendo ser expedito pues su objetivo es la protección de derechos constitucionales. En tal sentido, si es presentada la acción de protección, el juez o jueza debe convocar a audiencia, en donde se resolverá la causa por medio de una sentencia, la cual puede ser apelada ante la Corte Provincial⁹. Una vez avocado por la Corte Provincial, éste resolverá en mérito del expediente¹⁰.

43. En el presente caso, conforme se desprende de los párrafos 23, 24 y 25, Jorge Fernando Rodríguez Ponce presentó una acción de protección en contra de la compañía REYBANPAC alegando la vulneración a sus derechos; se llevó a cabo la audiencia y en primera instancia se declaró sin lugar la demanda; en segunda instancia se revocó la sentencia subida en grado y se declaró con lugar parcialmente la demanda, declarando la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación, trabajo y libertad de contratación, razón por la cual ordenó medidas de reparación integral.

44. De esta forma, se verifica que en el presente caso se ha observado el trámite propio de la acción de protección, toda vez que las autoridades judiciales tramitaron y resolvieron un asunto conforme la normativa constitucional y legal, determinándose vulneraciones a derechos constitucionales pese a su relación con asuntos de orden contractual.

45. Por estos motivos, no se vulneró la garantía reconocida en el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución.

- **Derecho al debido proceso en la garantía de motivación**

46. Finalmente, la garantía de motivación se desarrolla en el literal 1) del numeral 7 contenido en el artículo 76 de la Constitución que establece:

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 307-10-EP/19 de 9 de julio de 2019. Párr. 21. *Ver también:* Sentencia No. 2152-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019. Párr. 32. Sentencia No. 489-12-EP/20 de 27 de mayo de 2020. Párr. 20.

⁹ Constitución. Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: 3. Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatare la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la corte provincial. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución.

¹⁰ LOGJCC. Art. 24.- Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada.

Cuando hubiere más de una sala, la competencia se radicará por sorteo. 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, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia.

“(...) 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.”

47. Sobre esta garantía, la Corte Constitucional ha sido clara al determinar que, para una debida motivación, los jueces y juezas en garantías jurisdiccionales deben:

“i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.”¹¹

48. En la demanda se observa que la parte accionante alega que existió una intromisión a otro proceso donde se está conociendo un litigio sobre uno de los contratos materia de la acción de protección. Por otro lado, que no se ponderó en la decisión impugnada la libertad de trabajo y contratación frente a la seguridad jurídica y el debido proceso.

49. De la revisión de la sentencia impugnada, se tiene que en el primer y segundo considerando la Sala declaró que no existió omisión a solemnidad sustancial ni vicio de procedimiento y que es competente para conocer el recurso de apelación. En el tercer considerando realizó una exposición de los hechos del caso y en el cuarto considerando señaló el objeto de la acción de protección frente a dichos antecedentes fácticos.

50. En el quinto considerando de la sentencia impugnada, la Sala invocó los derechos a la igualdad, a la libertad de contratación y de trabajo, reconocidos en los numerales 4, 16 y 17 del artículo 66 de la Constitución. Por su parte, en el sexto considerando, desarrolló las desigualdades contractuales del contrato de compraventa con reserva de dominio y el de prestación de servicios. En el séptimo considerando, analizó los efectos de la cláusula de exclusividad, determinando expresamente que:

“SÉPTIMO: La cláusula de exclusividad demuestra claramente que el comprador dependía exclusivamente del vendedor para poder pagar el bien en adquisición. Al cotejar los efectos jurídicos de la cláusula ‘DÉCIMA PRIMERA: DURACIÓN’ del contrato de prestación de servicios, con los efectos jurídicos de las cláusula ‘OCTAVA’, denominada ‘DE PENALIDAD’, del contrato de venta con reserva de dominio, encontramos que quedaba al arbitrio de la contratista Reybanpac terminar en cualquier momento el contrato de prestación de servicios. Al mismo tiempo, la terminación del contrato de prestación de servicios ‘por cualquier causa’ producía el vencimiento anticipado de los dividendos del contrato de compraventa con reserva de dominio.- En definitiva, el vendedor podía a su arbitrio, en cualquier momento, provocar el vencimiento anticipado de los dividendos del contrato de compraventa con reserva de dominio, y exigirle el pago inmediato, dejando en absoluta indefensión al comprador. Cabe reiterar en que –por la cláusula de exclusividad- la única manera en que el comprador podía pagar el bien adquirido era mediante el servicio prestado al vendedor. Esta situación de tener que trabajar exclusivamente para una persona, so pena de perder su herramienta de trabajo, es un modo de neo esclavismo que atenta contra la libertad de contratación y contra la libertad de trabajo” (Énfasis agregado)

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28. Ver también: Sentencia No. 098-SEP-CC de 26 de noviembre de 2013.

51. Frente a lo expuesto, la Sala concluyó, en el considerando octavo, la procedencia de la acción de protección tomando en cuenta el artículo 41, numeral 4, literal d) de la LOGJCC, tal como se expuso en el párrafo 34 de esta sentencia. En el considerando noveno realizó un reconocimiento de la validez de los contratos de compraventa con reserva de dominio y del de prestación de servicios, sin embargo estableció que: *“es la conjunción de los dos contratos lo que deviene en un acto lesivo a la libertad de trabajo y de libre asociación”*¹².

52. Finalmente, invocando el artículo 86, numeral 3 de la Constitución, la Sala concluyó que: *“habiendo sido Reybanpac el causante de la mora en el pago del contrato de venta con reserva de dominio, no cabe que Reybanpac se beneficie de esa mora, sino que al contrario, debe más bien procurar que esa mora no le pueda ser imputable”*. Con base en lo anterior, revocó el fallo subido en grado y declaró con lugar parcialmente la demanda, ordenando medidas de reparación correspondientes.

53. De lo expuesto, se desprende que en la sentencia impugnada se enuncian las normas jurídicas en las que se funda la decisión, se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y se realiza un análisis que concluye en la existencia de vulneración de derechos constitucionales, en virtud de las competencias que la Constitución y la LOGJCC le otorgan para resolver este tipo de acciones y por las circunstancias específicas de la controversia.

54. Respecto a la alegación del accionante de que se atenta contra la independencia judicial interna por una intromisión en la jurisdicción ordinaria civil, se observa que la Sala se enmarcó en sus competencias constitucionales y legales para resolver el caso, circunscribiéndose al objeto de la acción de protección. En tal sentido, en la decisión impugnada se observa que se expusieron las razones para: i) conocer una acción de protección en contra de un particular al encontrar la Sala un estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico conforme el artículo 41, numeral 4, literal d) de la LOGJCC; ii) analizar la vulneración a derechos a la igualdad, a la libertad de trabajo y a la libertad de contratación por los efectos de la relación entre las partes que la Sala verificó en el caso en particular; y, iii) ordenar medidas de reparación al respecto. Frente a lo expuesto, no se encuentra por parte de la justicia constitucional intromisión en las competencias de la justicia ordinaria civil.

55. Por otro lado, se acusa que la decisión impugnada debió analizar la ponderación entre derechos y principios constitucionales. Al respecto, como se desarrolló, la sentencia analizó las vulneraciones a derechos alegadas y llegó a una conclusión fundada en las normas jurídicas aplicables al caso concreto conforme la Constitución. En tal sentido, pese a que el artículo 3 inciso segundo de la LOGJCC desarrolla a la ponderación dentro de los métodos y reglas de interpretación constitucional, el ámbito de motivación de una decisión judicial lo establece el 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, lo cual fue cumplido en el presente caso.

¹² Adicionalmente, se hizo mención al caso 1047-D-2011 (Juicio No. 09312-2011-1047) conocido por el Juzgado Décimo Segundo de lo Civil del Guayas en el que se ordenó el embargo del vehículo. De la revisión del SATJE, se observa que Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil conoció dicha causa por resorteo (asignado con el Juicio No. 09332-2014-12497), encontrándose las siguientes actuaciones: i) en providencia de 3 de junio de 2014 se dejó sin efecto el embargo y dispuso la entrega del vehículo al señor Jorge Fernando Rodríguez Ponce; ii) en providencia de 13 de octubre de 2015 se declaró el archivo definitivo de la causa.

56. Frente a lo expuesto, se observa que el argumento esgrimido por el accionante está dirigido a que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la correcta o incorrecta interpretación realizada en la decisión judicial, lo cual no procede realizarlo mediante esta acción, por lo que se lo desestima.

57. Por tales razones, se concluye que en la sentencia impugnada no se vulneró la garantía de motivación, reconocida en el literal 1) del numeral 7 contenido en el artículo 76 de la Constitución.

IV. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Se dispone la devolución del expediente.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.09.10
10:26:15 -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, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; y, 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

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0349-14-EP

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

AIDA

SOLEDAD

GARCIA BERNI SOLEDAD

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 435-15-EP/20**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 2 de septiembre de 2020

CASO No. 435-15-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES
EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza y rechaza la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Claudia Gabriela Vaca Villagrán contra el auto dictado el 25 de febrero de 2015, por la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua dentro de la acción N°. 18332-2015-0020, por cuanto dicha decisión judicial no es susceptible de ser objeto de esta garantía jurisdiccional.

I. Antecedentes**1.1. El proceso originario**

1. El 21 de enero de 2015, la señora Claudia Gabriela Vaca Villagrán presentó acción de protección en contra del Tribunal de Disciplina de la Escuela Superior de Policía “General Alberto Enríquez Gallo” y del director nacional de educación de la Policía Nacional por la supuesta violación de sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas, a la defensa, a la motivación, así como por la transgresión de los principios de inocencia y eficacia probatoria.¹
2. En la demanda, la actora impugnó las siguientes resoluciones administrativas: (i) la **N°. TD-007-2014-ESP** de 20 de noviembre de 2014, mediante la cual se resolvió dar de baja de las filas de la institución policial a la accionante por haber incurrido en la falta disciplinaria de tercera clase establecida en la letra e), número 4, del artículo 81 del Reglamento Disciplinario de la Escuela Superior de Policía “General

¹El proceso fue signado con el N° 18332-2015-0020.

Alberto Enríquez Gallo²; y (ii) la N°. **2014-041-DNE-PN** de 17 de diciembre de 2014, a través de la cual se confirmó el contenido de la resolución mencionada.

3. Mediante sentencia de 3 de febrero de 2015, el titular de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pelileo, rechazó la acción por incurrir en las causales de improcedencia establecidas en los números 3 y 4 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”). Inconforme con esta decisión, la señora Claudia Gabriela Vaca Villagrán interpuso recurso de apelación.
4. En auto de 25 de febrero de 2015, la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, resolvió declarar, de oficio, la nulidad del proceso por la falta de competencia del juez de primera instancia en razón del territorio y de conformidad con lo prescrito en el artículo 7 de la LOGJCC inadmitió la acción de protección³ y dispuso el archivo de la causa.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 6 de marzo de 2015, la señora Claudia Gabriela Vaca Villagrán (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección contra el auto de 25 de febrero de 2015 (“**auto impugnado**”).
6. Mediante auto de 16 de junio de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso a la accionante que complete su demanda respecto a los numerales 1, 5 y 6 de la LOGJCC. En cumplimiento de lo ordenado, la accionante presentó un escrito el 1 de julio de 2015. Por lo cual, esta acción fue admitida mediante auto de 30 de julio de 2015.⁴
7. 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.

² Reglamento Disciplinario para la Escuela Superior de Policía “General Alberto Enríquez Gallo”. Orden General N°. 010. “Artículo 81. - *Quienes incurran en faltas atentatorias o de tercera clase, serán sancionados con destitución o baja, o suspensión de grado por tres meses. Constituyen faltas atentatorias o de tercera clase: e) Contra el decoro personal y compostura policial; 4) Los que concurrieren a la Escuela Superior con manifestaciones de haber ingerido licor, siempre y cuando no supere el 0.9 mg/lt.*”.

³Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial N° 52 de 22 de octubre de 2009. “Artículo 7. - **Competencia.** - *Será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos. [...] La jueza o juez que sea incompetente en razón del territorio o los grados, inadmitirá la acción en su primera providencia. La jueza o juez de turno será competente cuando se presente una acción en días feriados o fuera del horario de atención de los otros juzgados*”.

⁴La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformada por los entonces jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Marcelo Jaramillo Villa y Alfredo Ruiz Guzmán.

8. El 29 de junio de 2020, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

II. Competencia

9. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

10. La accionante manifestó que el auto impugnado ha vulnerado sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación, y a la seguridad jurídica.
11. En este sentido, la accionante alegó que “*se inadmitió mi acción de protección sin fundamento legal alguno violando lo estipulado en el Art. 76 numeral 7, literal l)*”.
12. Asimismo, la accionante señaló que:

*La resolución dictada por la Sala NO ANALIZA lo de fondo, solamente se refiere al Art. 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. [...] lo que resulta ilógico, es que nos encontramos ante un proceso constitucional y se hace alusión a nulidades procesales establecidas en el ordenamiento civil, violando lo estipulado en el artículo 76 de la Constitución, para en las motivaciones decir, este Tribunal RESUELVE: A) De oficio, de conformidad con los artículos 345, 346.2, 351 y 349 del Código de Procedimiento Civil [...] **declarar la nulidad de todo lo actuado a partir de fs. 20 del cuaderno de primera instancia** –salvando la fojas que hace referencia a esta resolución; y, por el principio de celeridad y economía procesal contemplado se **inadmite la acción de protección ordinaria constitucional** [...] por lo que se dispone su archivo.*

13. En cuanto a la supuesta vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante mencionó que:

[S]e le dejó en estado de indefensión debido a la falta de fundamentación de la sentencia impugnada y a la doble calificación en la resolución [esto es:] (i) la declaratoria de nulidad de oficio; y, (ii) la inadmisión de la acción de protección.

14. Respecto al derecho a la seguridad jurídica, la accionante recalcó que:

[La Sala] no consideró que, de existir una inadmisión de la acción de protección, en el supuesto no consentido, debían aplicar lo estipulado en el Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, lo cual no fue cumplido por los

señores Jueces de la Sala, [...] violando el Art. 82 de la Constitución, y, creando inseguridad jurídica.

15. Por las razones expuestas, la accionante solicitó que:

[S]e declare la nulidad de la sentencia dictada por la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, y así revocar las resoluciones dictadas por la Escuela Superior de Policía “General Alberto Enríquez Gallo” y, de la Dirección de Educación de la Policía Nacional.

3.2 De la parte accionada

Sobre el informe presentado por la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua

16. El 3 de julio de 2020, César Audberto Granizo Montalvo, Nilo Paúl Ocaña Soria y Ricardo Amable Araujo Coba, actualmente jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, presentaron su informe de descargo respecto de la acción planteada y señalaron que:

La resolución proferida por el Tribunal es una pieza procesal que proviene de autoridad del “poder público”, un Tribunal de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, se “enuncian normas y principios jurídicos en que se funda”, según se observa de los considerandos “PRIMERA”, “SEGUNDA”, “TERCERA”, “CUARTA”, “QUINTA”; y, se “explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”, [...] ; en consecuencia, el Tribunal, ha motivado su decisión, en acatamiento de su deber jurisdiccional y en protección del derecho de los justiciables al debido proceso.

17. De igual forma, los jueces de la Sala recalcaron que:

Las reglas sobre la fijación de la competencia no son meras expectativas. Son una realidad para el justiciable desde el momento en que opta por impulsar un determinado proceso judicial [...] Se aclara que, incluso, de producirse este hecho una vez iniciado el proceso, no puede cambiar la competencia por el principio de “perpetuatio jurisdictione”, aplicable, también, para los procesos constitucionales, consistente en que la competencia fijada legalmente no puede alterarse por hechos supervinientes como el de la especie.

18. Finalmente, los jueces de la Sala manifestaron que:

En muchas ocasiones como estrategia jurídica para obtener un resultado favorable, se presenta la causa ante juzgadores de territorios alejados del lugar en donde se produjeron los efectos de los actos impugnados, para que los demandados no puedan ejercer una efectiva defensa.

19. Bajo estos argumentos, solicitaron que se niegue la acción extraordinaria de protección por improcedente.

3.3 De la Comandancia General de la Policía Nacional

20. El 24 de agosto de 2015, el señor Fabián Salas Duarte, director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional, en calidad de Delegado del señor Ministro del Interior presentó un escrito designando abogado y casilla electrónica para futuras notificaciones.

3.4 De la Escuela Superior de Policía “General Alberto Enríquez Gallo”

21. El 10 de julio de 2020, la señora Olga Beatriz Benavides Cueva, en calidad de directora de la Escuela Superior de Policía “General Alberto Enríquez Gallo” presentó un escrito designando abogados y casilla electrónica para futuras notificaciones.

IV. Análisis

22. Según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de la autoridad judicial.
23. De conformidad con el parámetro jurisprudencial establecido en sentencia N°. 154-12-EP/19⁵, la Corte Constitucional no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito de un caso en la fase de sustanciación, cuando la decisión impugnada no es susceptible de ser tratada mediante esta garantía jurisdiccional.⁶
24. En consecuencia, previo a analizar la presunta violación de derechos constitucionales de los accionantes, corresponde resolver el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿El auto dictado el 25 de febrero de 2015 puede ser objeto de una acción extraordinaria de protección?

25. En la sentencia N°. 1502-14-EP/19, esta Corte puntualizó los requisitos que debe cumplir un auto para ser considerado definitivo y que pueda ser objeto de una acción extraordinaria de protección, a saber:

[...] estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un

⁵ Este parámetro jurisprudencial fue establecido como excepción al principio de preclusión, en aras de evitar la desnaturalización de la acción extraordinaria de protección.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019. “[...] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia [...], la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.”

gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.

26. De la revisión integral del auto impugnado, se desprende que, en virtud de las alegaciones de la accionante y por las particularidades del caso que nos ocupa, tanto (a) la decisión de la Sala de declarar de oficio la nulidad del proceso, desde la foja 20 del cuadernillo de primera instancia⁷; así como (b) la inadmisión de la acción de protección por la falta de competencia en razón del territorio y la disposición de archivar el proceso, constituyen pronunciamientos que, no generan cosa juzgada material. Esto, por cuanto no existió un pronunciamiento sobre la materialidad de las pretensiones, la presunta vulneración de derechos constitucionales alegada en la acción de protección, y tampoco impiden que el fondo de la controversia pueda resolverse en otro proceso ante la autoridad competente.⁸
27. Asimismo, se advierte que el auto impugnado no genera un gravamen irreparable⁹ de tal manera que pueda calificar como objeto de una acción extraordinaria de protección, a pesar de no ser definitivo, porque el accionante todavía tiene la posibilidad de presentar una nueva acción de protección¹⁰ ante la autoridad judicial correspondiente pues dicha garantía jurisdiccional no exige que su presentación sea necesariamente de forma inmediata al acto o a la omisión que habría provocado la afectación de derechos constitucionales¹¹.
28. Por lo expuesto, esta Corte concluye que la presente acción extraordinaria de protección ha sido planteada en contra de una decisión judicial que no es definitiva, ni genera un gravamen irreparable. En consecuencia, la Corte encuentra que no procede pronunciarse sobre el mérito de la presente acción y corresponde rechazar la demanda por improcedente.

V. Decisión

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

⁷ Esto es desde la presentación de la demanda de acción de protección.

⁸ De la revisión del Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano, se observa que el proceso no continuó sustanciándose después de que, el auto de 25 de febrero de 2015 disponga la nulidad, la inadmisión de la acción y el archivo de la causa.

⁹ De conformidad con la sentencia N°. 154-12-EP/19, un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.

¹⁰ Sin que ello, constituya abuso del derecho.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°.179-13-EP/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 25.

1. **Rechazar** por improcedente la acción extraordinaria de protección N°. 435-15-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.09.18
12:27:46 -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 Avila 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 2 de septiembre de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0435-15-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes dieciocho 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. 483-14-EP/20

Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 26 de agosto de 2020

Caso No. 483-14-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES,
EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: Se analiza si la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del Servicio de Rentas Internas. La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada, una vez examinadas las alegaciones de la entidad accionante.

I. ANTECEDENTES

1. El señor Leonidas Alberto Tello Cano, representante legal de la sociedad de hecho Estación de Servicio Plaza Gas, presentó una demanda contencioso tributaria, impugnando la Resolución No. 111012009RREC003007 emitida dentro del reclamo administrativo que presentó en contra de la Orden de Cobro No. 1120090200022, que contiene la Liquidación de Pagos por Diferencias en la Declaración del Impuesto a la Renta del ejercicio fiscal 2005, emitida el 26 de octubre de 2009, por la Directora Regional del Sur del Servicio de Rentas Internas.

2. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 5 de Loja y Zamora Chinchipe, mediante sentencia de 19 de julio de 2011 resolvió aceptar parcialmente la demanda y dejar sin efecto legal alguno la glosa de \$54.497,48 por “*Mantenimiento y Reparaciones*”¹; no así los demás rubros demandados, que se los declaró legítimos,

¹ Respecto de esta glosa el Tribunal en el considerando octavo de la sentencia, sostuvo que “(...) *En lo que tiene que ver con los costos y gastos que se han incurrido tanto de materiales de construcción y otros rubros utilizados en la estación de servicios de la gasolinera... se tiene presente que en la inspección practicada por el Tribunal constató que la estación de servicio no estaba inhabilitada y que ella no requería de una rehabilitación, se encontraba en funcionamiento, las labores cumplidas tampoco pueden ser consideradas como de mejora del activo fijo, no existe ningún mejoramiento del mismo, lo que se evidenció es que se ha laborado exclusivamente en acciones de mantenimiento y reparación, inclusive con el uso de los accesorios y los materiales de la construcción empleados para su cambio y reparaciones del local de la estación de servicios; por lo tanto, se estima que estos valores que la Administración Tributaria ha glosado en el sentido de que no deben ser incluidos como gasto para MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN, sino como de rehabilitación y mejora de local, debe ser considerado al amparo de la norma reglamentaria indicada (Numeral 5 literal a. del Art. 20 Depuración de Ingresos) como GASTO DEDUCIBLE, los valores que se emplearon en actividades en la mentada*

esto es, lo que corresponde a depreciación de activos fijos que asciende a la cantidad de \$ 11.784,52; y, de otros gastos locales por la cantidad de \$23.465,50 que debían ser cancelados por la sociedad de hecho a la Administración Tributaria demandada.

3. El representante legal de la sociedad de hecho Estación de Servicio Plaza Gas; y, el abogado Claudio Renato Galarza Viera, procurador designado por el Director Regional del Sur del Servicio de Rentas Internas, interpusieron recursos de casación en contra de la sentencia emitida el 19 de julio de 2011 por el referido Tribunal.

4. Mediante auto de admisibilidad de 22 de noviembre de 2011, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, una vez examinados los recursos de casación interpuestos, los admitió a trámite.

5. La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, con sentencia de 25 de febrero de 2014 y notificada el 26 de febrero de 2014, resolvió rechazar los recursos de casación interpuestos tanto por la Administración Tributaria, como por el representante de la sociedad de hecho Estación de Servicio Plaza Gas.

6. El 17 de marzo de 2014, la economista María Augusta Mora Andrade, en calidad de Directora Regional del Sur del Servicio de Rentas Internas, en adelante la accionante, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 25 de febrero de 2014, por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia².

7. Con auto de 27 de marzo de 2014 se admitió a trámite la acción planteada N° 483-14-EP por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.

8. El 05 de febrero de 2019, los actuales jueces de la Corte Constitucional, se posesionaron en sus cargos; y, el 09 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo de rigor, siendo asignado el caso No. 483-14-EP a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, a cuyo despacho se remitió el expediente en Memorando No. 1307-CCE-SG-SUS-2019.

9. En providencia de 20 de febrero de 2020, la Jueza Constitucional Sustanciadora avocó conocimiento del caso, dispuso su notificación a los involucrados; requirió a los jueces actuantes que remitan su informe fundamentado; y, solicitó al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 5 de Loja y Zamora Chinchipe, que remita el expediente del proceso.

estación de servicios, durante el año económico auditado el Tribunal las considera que son de mantenimiento y reparación". (el énfasis es agregado)

² De la revisión del expediente remitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No.5 se observa que, con auto de 26 de noviembre de 2015, en atención a la solicitud del SRI, se dispuso el archivo de la causa, una vez practicada la respectiva liquidación.

10. En el expediente consta el oficio remitido por el doctor Fernando Antonio Cohn Zurita, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ingresado el 03 de marzo de 2020. Así como, el oficio de 27 de mayo de 2020, remitido por la abogada Ximena Ochoa Moreno, en calidad de Secretaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario, con sede en el cantón Loja, remitiendo el expediente solicitado, de manera electrónica.

II. COMPETENCIA

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

III. ALEGACIONES DE LAS PARTES

3.1. DE LA ACCIONANTE

12. La accionante en su demanda hace referencia a pruebas incorporadas en el proceso sustanciado ante el Tribunal Distrital, emite argumentos en torno a la actuación de la Administración Tributaria respecto del proceso de determinación y menciona varias disposiciones de las Normas Ecuatorianas de Contabilidad (NEC), todo ello para explicar en su demanda que la compañía Plaza Gas desarrolló trabajos de excavación y relleno, por lo que asegura que lo ejecutado por la compañía se circunscribe a trabajos de rehabilitación o mejora.

13. La accionante alega que en la sentencia impugnada se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República; en este contexto, cita el acápite 3.3 de la sentencia impugnada y el contenido del artículo 21 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, y al respecto sostiene que *“(...) la norma es clara son deducibles los gastos que impliquen reparación y mantenimiento, los cuales se tomarán el 100% de los mismos en el ejercicio fiscal que eventualmente sucedieron; más (sic) aquellos que implique rehabilitación o mejora se sumarán al activo para efectos de depreciación en los porcentajes que la Ley señala.- Es decir el asunto es simple por el mero hecho de delimitar el alcance de las acciones comprendidas como ‘reparaciones y mantenimiento’ y ‘rehabilitación o mejora’; y precisamente se torna necesaria su expansión lógica que no necesariamente va de la mano con su descripción literaria”*.

14. Agrega que *“existe una flagrante y errónea omisión de aplicación del principio de seguridad jurídica, se lo irrespetó, en razón de la propia confusión de criterios respecto del mantenimiento y rehabilitación, lo que efectuó Plaza Gas no es un mantenimiento, se trata de una rehabilitación integral del subsuelo del edificio”*.

15. Al referirse a la sentencia impugnada, indica que *“no delimita el criterio claro de que es en definitiva un mantenimiento y que es una rehabilitación, basarse en diccionario de la real academia de la lengua (sic) no es únicamente basarse en teoría no en la relación circunstancial de los hechos probados y afirmados por el propio contribuyente; para definir estas actividades debe partirse de los hechos, apreciarlos, valorarlos y luego definirlos, una vez apreciados se delimita su actuar en relación a la normativa aplicable al caso; aquello se enunció, pero se aplicó erróneamente”*.

16. En la pretensión solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia impugnada, esto es, la sentencia de 25 de febrero de 2014 por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia; y, se ordene la reparación integral al Servicio de Rentas Internas en razón de la glosa por “mantenimiento y reparación” que la dejó sin efecto el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con competencia en materia fiscal No. 5, con sede en Loja, en sentencia de 19 de julio de 2011, y la sentencia dictada por la Sala de Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia expedida el 25 de febrero de 2014.

3.2. POSICIÓN DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL ACCIONADA

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

IV. ANÁLISIS DEL CASO

18. En la demanda se plantea un único cargo, por lo que el problema jurídico a dilucidar es ¿si la sentencia emitida el 25 de febrero de 2014 y notificada el 26 de febrero de 2014 por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia incurre en violación del derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República? En este sentido, se efectúa el siguiente examen.

19. De la revisión de la sentencia impugnada, se observa que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario respecto del recurso de casación interpuesto por el Servicio de Rentas Internas formuló dos problemas jurídicos a resolver: “c) *¿En base en la causal tercera, existe falta de aplicación de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, contenidos en el numeral 5 del artículo 21 del Reglamento a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, que establece los gastos generales deducibles?* d) *¿Con relación a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, existe errónea interpretación del artículo 21 numerales 5 y 6 del Reglamento de Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, vigente a esa fecha?* En este contexto, sobre el cargo presentado en relación a la tercera causal, la Sala sostuvo que no puede realizar un análisis de la misma, considerando que el casacionista no cumplió con dos de los requisitos previstos respecto de esta causal.

20. Al analizar la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, la Sala citó el contenido del artículo 21 numerales 5 y 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, vigente a esa fecha³, y señaló *“que el punto medular en que se trabó la litis, era el establecer si el gasto o costo en que incurrió el sujeto pasivo y por el cual la Administración Tributaria determinó una glosa por el valor de USD \$54.497,48, correspondía a los conceptos “mantenimiento o reparaciones” o a “rehabilitación o mejoras”... Del Reglamento invocado se observa que contempla la deducibilidad de los gastos si se refiere a ‘reparación y mantenimiento’, más exceptúa de dicha deducción a los costos que impliquen ‘rehabilitación o mejora’”*. Luego, cita conceptos para diferenciar los términos reparación, mantenimiento, rehabilitación y mejora, así como el considerando octavo de la sentencia emitida por el Tribunal Distrital⁴, para indicar que dichos conceptos tienen bien delimitadas las actividades que se comprenden en cada uno de los mismos y que no necesariamente la ejecución de ellas implica la paralización de la prestación de un servicio; finalmente, concluye que *“(...) la inhabilitación total de un establecimiento no implica requisito sine quo non para que se configure una rehabilitación”* y que *“no se configura el yerro acusado por el recurrente”*.

21. Como se desprende del acápite III de esta sentencia, las alegaciones de la accionante se basan principalmente en la aplicación que hizo la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario del artículo 21 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, quien a su vez sostiene de forma reiterada que, los trabajos realizados por la sociedad de hecho Plaza Gas fueron de rehabilitación o mejora. Es así que, con base en estas alegaciones, sostiene que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica del Servicio de Rentas Internas.

22. En primer lugar, vale señalar que de conformidad con lo previsto en el artículo 94 de la Constitución y 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión

³ El Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno y sus reformas, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 484 de 31 de diciembre de 2001, en su artículo 21 respecto de gastos generales deducibles, en sus numerales 5 y 6 establecía: **“5. Reparaciones y mantenimiento:** a) *Los costos y gastos pagados en concepto de reparación y mantenimiento de edificios, muebles, equipos, vehículos e instalaciones que integren los activos del negocio y se utilicen exclusivamente para su operación, excepto aquellos que signifiquen rehabilitación o mejora; y, b) La provisión anual para reparaciones mayores de maquinaria, naves aéreas y marítimas, altos hornos, calderos y otras semejantes. El gasto efectivo se aplicará a la provisión y el saldo, si lo hubiere, deberá ser liquidado con los resultados del ejercicio. La acumulación de las provisiones no podrá exceder de 5 años.* **6. Depreciaciones de activos fijos:** a) *Las depreciaciones de los activos fijos del respectivo negocio, en base de los siguientes porcentajes máximos: (i) Inmuebles (excepto terrenos), naves, aeronaves, barcasas y similares 5% anual. (ii) Instalaciones, maquinarias, equipos y muebles 10% anual. (iii) Vehículos, equipos de transporte y equipo caminero móvil 20% anual. (iv) Equipos de cómputo y software 33% anual (...)*”.

⁴ La Sala reproduce la parte pertinente del considerando octavo de la sentencia recurrida, cuya transcripción consta en la nota al pie 1 de esta sentencia.

derechos reconocidos en la Constitución; en tal virtud, el control que realiza la Corte Constitucional se restringe a la vulneración de derechos constitucionales en la emisión de la decisión judicial impugnada, por lo que está limitada de pronunciarse sobre el mérito del proceso original, toda vez que esta labor se encuentra reservada a la justicia ordinaria⁵.

23. En cuanto a la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, el artículo 82 de la Constitución de la República recoge a este derecho en los siguientes términos: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*; así, la Corte Constitucional se ha pronunciado señalando que la persona debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las normas que le serán aplicadas, lo que le brinda a su vez certeza, de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad; por lo que, la Corte debe verificar que el juez ha actuado en el ámbito de su competencia constitucional y ha observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales.⁶

24. Sin embargo, también este Organismo ha señalado que *“(...) al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales”*⁷.

25. En este sentido, es pertinente reiterar que al resolver las alegaciones de la accionante sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, no le corresponde a este Organismo pronunciarse sobre la correcta o indebida aplicación de una norma reglamentaria, *“sino que dicha alegación debe –al menos- estar relacionada a premisas que dejen en evidencia una violación de derechos constitucionales”*⁸; tampoco puede emitir pronunciamiento alguno respecto del mérito del proceso original, con base en las consideraciones que se expusieron en el párrafo 22 de esta sentencia, ni le corresponde calificar si los gastos en los que incurrió la compañía actora del proceso original eran de rehabilitación o mejora.

⁵ En este sentido se ha pronunciado este Organismo, en la sentencia 176-14-EP/19: *“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, en razón de lo cual, se confirma la regla general pues a esta Corte no le competen los asuntos de legalidad y por tanto, en ningún caso podría rever lo decidido en el proceso originario”*.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia N° 989-11-EP/19.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia N° 2034-13-EP/19.

⁸ Corte Constitucional Sentencia 508-14-EP/20. Este Organismo resolvió una acción extraordinaria de protección presentada por el SRI en un caso de características similares y señaló que la discusión principal dentro del caso, se refiere a un asunto de interpretación y aplicación de lo establecido en el artículo 21 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno. Párrafos 26 y 27.

26. Ahora bien, de la revisión de la decisión impugnada, se observa que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió la causa con base en una norma reglamentaria vigente a la fecha del caso - artículo 21 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno -; es decir, adecuó sus actuaciones a lo previsto en el ordenamiento jurídico; en tal razón, la decisión impugnada no ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica del Servicio de Rentas Internas, considerando que este derecho garantiza la aplicación de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, lo que otorga certeza a los administrados de que su situación no será modificada por procedimientos establecidos posteriormente.

V. DECISIÓN

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.

Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.09.08 11:09:24
-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 Avila 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 26 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. 0483-14-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 561-13-EP/20

Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

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

CASO No. 561-13-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EXPIDE LA SIGUIENTE****Sentencia**

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional examina si el auto de 13 de diciembre de 2012 y otras actuaciones de la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, en la acción de protección No. 09132-2012-1349, vulneraron los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica. Una vez efectuado el análisis correspondiente, se resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes Procesales

1. El 15 de agosto de 2012, el señor Ricardo Javier Vásquez Donoso, en calidad de representante legal de Corporación Ecuatoriana de Televisión S.A. (en adelante “ECUAVISA”), presentó acción de protección en contra de la Federación Ecuatoriana de Fútbol (en adelante “la FEF”), en la persona de su entonces representante legal Luis Gustavo Chiriboga Acosta. En su demanda, ECUAVISA impugnó la convocatoria para el concurso de ofertas sobre la concesión de los derechos de televisión de los partidos del Campeonato Ecuatoriano de Primera Categoría, serie A y B, expedida por la FEF el 31 de julio de 2012. El proceso fue signado con el No. 09310-2012-0479.
2. Como pretensión, ECUAVISA solicitó se declare la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso, *“en su componente de ser escuchados oportunamente y en igualdad de oportunidades, como garantía del derecho a la defensa en cualquier tipo de proceso”*¹, y a la seguridad jurídica. Asimismo, solicitó se suspendan de forma definitiva los efectos del acto impugnado y, como reparación integral, pidió *“la garantía de que no se vuelva a repetir el acto impugnado”*².
3. De igual manera, ECUAVISA solicitó como medida cautelar que se ordene la suspensión de los efectos del acto impugnado; la cual fue concedida en el auto de admisión a trámite de la acción de protección, de 17 de agosto de 2012.
4. En sentencia de 27 de agosto de 2012, el Juzgado Décimo de lo Civil de Guayas resolvió admitir la acción de protección y confirmar las medidas cautelares adoptadas,

¹ Fjs. 36 vlta. del expediente de primera instancia.

² *Ibíd.*

por lo que: i) declaró la violación del derecho constitucional (por parte de la FEF) contemplado en el artículo 76, numeral 7, literal c) de la Constitución; ii) dejó sin efecto el acto impugnado; y, iii) como reparación integral, ordenó *“se otorgue la oportunidad a la accionante a ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones respecto a las decisiones que tome la FEF en el ejercicio de los derechos de transmisión televisiva del Campeonato Ecuatoriano de Primera Categoría serie A y B, especificando que no se debe repetir el hecho de no escuchar al recurrente”*.

5. De esta sentencia, la FEF solicitó aclaración y ampliación e interpuso recurso de apelación. Por su parte, ECUAVISA solicitó la ampliación de la resolución. El 4 de septiembre de 2012, el Juzgado Décimo de lo Civil de Guayas atendió los recursos horizontales³ y ordenó que en todo lo demás se debe estar a la decisión de 27 de agosto de 2012.
6. Una vez recibido el expediente por la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, a la que por sorteo le correspondió conocer la apelación⁴, la FEF, mediante escrito presentado el 24 de octubre de 2012, solicitó se señale día y hora para ser escuchada en *“Audiencia de Estrado”*⁵.
7. En sentencia de mayoría⁶ de 7 de noviembre de 2012, la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas resolvió confirmar en todas sus partes la sentencia de primer nivel e indicó que se deja sin efecto el acto impugnado, *“sin perjuicio de que la FEF proceda a dar cumplimiento cabal y repetando la normatividad constitucional, los procesos de negociación sobre la materia, escuchando de modo igualitario, oportuno y necesario a los involucrados, en su órgano máximo que, según su Estatuto regulador, es el Congreso Ordinario de esa Institución; puesto que deben respetar los derechos adquiridos bajo las normas reglamentaria vigentes a la celebración de los convenios que se han mencionado, por parte de las televisoras en relación a la transmisión de los partidos de fútbol, del Campeonato Ecuatoriano de Primera Categoría, serie A y B [sic]”*.
8. De esta sentencia, la FEF solicitó aclaración y ampliación, que fue desechada por el Tribunal ad quem en providencia de 13 de diciembre de 2012.

³ En esta providencia, el Juzgado Décimo de lo Civil de Guayas aclara que al indicar en su sentencia que no existe prueba de que se le dio a la parte actora la oportunidad de ser escuchada en el “momento alegado”, este se refiere al acto convocado por la FEF el 31 de julio de 2012; y, por otro lado, atiende la ampliación de ECUAVISA en el sentido de que al declararse la violación de una garantía básica del debido proceso *“se está declarando el irrespeto a una norma contemplada en nuestra Constitución, por ende a la seguridad jurídica y sus efectos consecuentes como son la afectación negativa de los derechos ya tutelados al recurrente”*.

⁴En esta instancia el proceso fue signado con el No. 09132-2012-1349.

⁵Cabe mencionar que, a la luz del expediente de segundo nivel, no se celebró ninguna audiencia en esta instancia.

⁶ El voto salvado fue emitido por la Conjuenza Ginger Mendoza Córdova.

9. El 15 de enero de 2013, la FEF presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 13 de diciembre de 2012. En su demanda también solicitó se disponga como medida cautelar la suspensión inmediata de la ejecución del auto impugnado.
10. En auto de 12 de junio de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y negó, por improcedente, la petición de medida cautelar.
11. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 18 de junio de 2020 y ordenó se notifique a los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, o a quienes hagan sus veces, a fin de que, en el plazo de diez días, presenten un informe de descargo respecto de los argumentos de la demanda.

II. Alegaciones de las partes

a. De la parte accionante

De la acción extraordinaria de protección presentada por la FEF

12. Alega la FEF que el Tribunal ad quem violó sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso, en sus garantías básicas previstas en los numerales 1, 3 y 7 literales a) y c) del artículo 76 de la Constitución. En su pretensión, solicita que la Corte Constitucional disponga la revocatoria del auto de 13 de diciembre de 2012, emitido por la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, y se lo deje sin efecto.
13. Sobre la tutela judicial efectiva, la accionante señala que *“Es un derecho fundamental de todo ante (sic) con personalidad reconocida por el Derecho (sic) exigir tutela judicial para que sus derechos no sean amenazados con lesión o sean efectivamente vulnerados”*.
14. Indica que se vulneró su derecho a la defensa en razón de que no fue atendido su escrito presentado el 24 de octubre de 2012, a las 11h55, en el que solicitó a la Sala se señale día y hora para ser escuchado en audiencia y, pese a lo anterior, se dictó la resolución de 7 de noviembre de 2012.
15. Por otro lado, asegura la FEF que la sentencia de segundo nivel modifica la emitida en primera instancia, puesto que esta se refiere al acto impugnado de 31 de julio de 2012 y que, al haberse suspendido la convocatoria al concurso de ofertas, *“hemos dado cumplimiento cabal, completo y absoluto a lo dispuesto en la sentencia, respetando lo*

que dispone la Ley Orgánica de Control Constitucional”. Agrega que la sentencia de segundo nivel menciona al Congreso Ordinario como el órgano máximo de la Federación Ecuatoriana de Fútbol y cuestiona en cuáles condiciones puede ECUAVISA participar en el Congreso Ordinario de los años subsiguientes *“cuando el Estatuto de la FEF señala claramente quiénes son los integrantes de un Congreso de Fútbol, esto es las Asociaciones Provinciales de fútbol y los clubes de Primera Categoría”*.

16. Señala que a través de las solicitudes de aclaración y ampliación contra el fallo de segundo nivel pidió *“se nos explique el sentido de la Resolución dictada, así por ejemplo, pedimos nos indiquen el procedimiento que debe utilizar la FEF para acreditar en calidad de dirigentes del fútbol ecuatoriano, a un medio de comunicación social para que integre con voz y voto el Congreso Ordinario de Fútbol”*.
17. Pese a lo anterior, afirma la accionante, la Sala dictó el auto de 13 de diciembre de 2012, en el que se desecha su solicitud de aclaración y ampliación, *“vulnerando nuestros derechos a la defensa y a la seguridad jurídica”*.

b. Del órgano jurisdiccional que emitió las decisiones impugnadas

18. Como se indicó en el párrafo 11, se ordenó a los jueces que emitieron la decisión impugnada, o a quienes hagan sus veces, que presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda en el plazo de diez días, contados a partir de la notificación con la providencia de 18 de junio de 2020. Este auto fue notificado el 26 de junio de 2020 a la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas mediante la ventanilla virtual de la Función Judicial. Pese a lo anterior, hasta la presente fecha no se ha dado cumplimiento a la disposición referida.

III. Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia

19. 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

Sobre la alegada vulneración del derecho a la defensa

20. Para iniciar el análisis del caso, esta Corte manifiesta que si bien en su demanda la FEF señala que la decisión que impugna es el auto de 13 de diciembre de 2012, que rechazó

sus recursos horizontales presentados contra la sentencia de segundo nivel, la accionante sustenta la supuesta vulneración de su derecho a la defensa en la falta de atención, por parte del Tribunal de segunda instancia, a su petición de que se señale día y hora para ser escuchada en audiencia.

21. Con relación a esta alegación, esta Corte señala que el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que, en la fase de apelación, la Corte Provincial “*resolverá por mérito del expediente en el término de ocho días*” y solo si lo considera necesario podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia “*que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles (...)*”.

22. Por consiguiente, a la luz del artículo precitado, en el marco de una acción de protección, la convocatoria a audiencia en segunda instancia es facultativa, pues el órgano jurisdiccional de segunda instancia debe resolver en mérito del expediente y podrá convocarla únicamente si es necesario⁷. De ahí que no se verifica una vulneración al derecho a la defensa y sus garantías previstas en el artículo 76, numeral 7, literales a) y c) de la Constitución.

23. Adicionalmente, no se observa que se haya dejado en indefensión a la FEF⁸ ya que se evidencia que compareció al proceso, fue oída por los juzgadores, ejerció contradicción de la acción y presentó pruebas, es decir, accedió al sistema de justicia e hizo valer sus derechos respecto de la acción iniciada en su contra⁹.

Respecto a la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica

24. En cuanto a la supuesta vulneración de la seguridad jurídica, la Corte ha establecido que “*el administrado debe contar con reglas claras, estables y coherentes que le permitan tener una noción razonable del marco jurídico en que se desarrolla su accionar*”¹⁰. En el presente caso, sin embargo, la FEF no ofrece argumentos acerca de la vulneración de este derecho, pues como se advierte en la demanda, este derecho es meramente enunciado como vulnerado, sin que la accionante haya especificado cuáles acciones u omisiones de los juzgadores ocasionaron tal violación en la decisión impugnada.

25. En relación con lo anterior, este Organismo ha indicado que si al momento de dictar sentencia constata que un determinado cargo carece de argumentación completa no

⁷Ver las Sentencias No. 337-11-EP/19 (párr. 32 y siguientes) y No. 1419-13-EP/19 (párr. 19). Corte Constitucional del Ecuador.

⁸A fjs. 93-96 consta el acta de la audiencia pública de primer nivel, de la cual se desprende la comparecencia de la FEF para contradecir la demanda de acción de protección. De igual manera, presentó los recursos respectivos, estos son aclaración, ampliación y apelación de la sentencia de primera instancia (fjs. 109 y vlta.). Al efecto, en segunda instancia también presentó aclaración y ampliación (fjs. 29-31 y vlta.) de la sentencia dictada por el Tribunal ad quem.

⁹Ver la Sentencia No. 1660-13-EP/19 (párrafo 27). Corte Constitucional del Ecuador.

¹⁰Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1455-13-EP/20, párrafo 30.

puede conllevar, sin más su rechazo, por lo tanto, se debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si cabe establecer una violación de un derecho constitucional con base en la alegación que se estudia¹¹. Sin embargo, como se indicó en el párrafo precedente, el derecho a la seguridad jurídica fue meramente enunciado sin que se pueda desprender una alegación tendiente a evidenciar su vulneración.

26. No obstante, esta Corte tampoco encuentra elementos que le permitan concluir que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica en la decisión impugnada, puesto que se verifica que el Tribunal ad quem rechazó la aclaración y la ampliación solicitadas en aplicación de normas previas, claras y públicas, en el marco de sus competencias, brindando certeza a las partes respecto de la observancia del ordenamiento jurídico vigente¹², ya que como se desprende del auto impugnado, para resolver el rechazo precitado, se fundamenta en los artículos 281 y 282 del Código de Procedimiento Civil, aplicables al caso y vigentes a la época, que tratan la aclaración y la ampliación¹³.

Sobre la alegada vulneración de las garantías del debido proceso previstas en los numerales 1 y 3 del artículo 76 de la Constitución

27. En cuanto a la vulneración del derecho al debido proceso, en las garantías previstas en los numerales 1 y 3 del artículo 76 de la Constitución¹⁴, esta Corte encuentra que no se desprenden argumentos claros sobre la forma en la que la decisión impugnada las habría vulnerado. Al respecto, como se indicó en el párrafo 25, la Corte Constitucional

¹¹Sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 21.

¹²Ver Sentencia No. 274-14-EP (párrafo 20). Corte Constitucional del Ecuador.

¹³En el auto, el Tribunal ad quem resolvió lo que sigue: “*PRIMERO: Según el Art. 281 del Código de Procedimiento Civil, que es aplicable a la cuestión, el Juez individual o plural, no puede revocar ni alterar su sentido en “ningún caso”, pero “puede aclararla o ampliarla, si alguna de las partes lo solicitare dentro de tres días.” En la especie, se aprecia que esta petición de aclaración y ampliación, ha sido interpuesta de modo oportuno, es decir dentro de los tres días que señala la norma citada. SEGUNDO.- Procede la aclaración según la norma del Art. 282 ibidem, “si la sentencia fuere oscura; y la ampliación, cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos, o se hubiere omitido decidir sobre frutos, interese o costas. Por cuanto toda decisión debe ser motivada como lo exige la norma constitucional como derecho de protección, segunda el Art. 76 de la Constitución, literal l) es menester examinar si la petición de ampliación y aclaración es procedente. TERCERO.- El Tribunal hace una minuciosa revisión de la resolución expedida en orden a precisar la procedencia de la censura de la parte demandada, y advierte que no existe oscuridad en lo resuelto que ha sido redactado en el idioma español o castellano de uso común; entendible por su claridad; apreciando una concordante relación de congruencia lógica, ponderación y razonabilidad, entre sus partes considerativa y resolutive; misma que se ha pronunciado ajustando sus términos a los puntos que han sido materia de la controversia por parte de los contendientes; por lo que no cabe, pues, sería improcedente hacer o resolver ampliación ninguna, pues, ello sería alterar lo resuelto, lo que es expresamente prohibido (...)*”.

¹⁴En su demanda, el accionante señala como vulneradas las garantías de que a toda autoridad le corresponde garantizar el cumplimiento de las normas y que solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

ha señalado que, si al momento de dictar sentencia constata que un determinado cargo carece de argumentación completa no puede conllevar, sin más su rechazo, por lo que debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si cabe establecer una violación de un derecho constitucional con base en la alegación que se examina¹⁵.

28. En ese sentido, revisados los planteamientos de la demanda, se tiene que la FEF manifiesta su desacuerdo con lo resuelto por la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, ya que se limita a afirmar que este órgano jurisdiccional reformó la decisión de primera instancia y que dio cabal cumplimiento a lo ordenado en esta.

29. Por lo tanto, este Organismo reitera que la existencia de un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa o inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, resulta fundamental para verificar si en efecto ocurrieron tales vulneraciones, circunstancia que no se ha cumplido al analizar el presente apartado y que, pese a realizar un esfuerzo razonable, la Corte no ha podido identificar vulneraciones a las garantías invocadas.

Respecto a la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva

30. Finalmente, respecto a la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, sin perjuicio de que no existen argumentos formulados por la accionante que justifique la forma en la que la decisión impugnada habría vulnerado este derecho, pues en la demanda se limita a describir su supuesto contenido, este Organismo debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si cabe establecer una violación de un derecho constitucional con base en la alegación que se examina¹⁶.

31. A tal efecto, esta Corte observa que lo expuesto por la accionante sobre la tutela judicial efectiva se relaciona con la proscripción de la indefensión¹⁷ y, de acuerdo a lo establecido en el párrafo 23 de este fallo, no se observa que se haya dejado en indefensión a la FEF en el proceso de origen, por lo que no se verifica una vulneración a este derecho en los términos expuestos por la accionante.

¹⁵Sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 21.

¹⁶Sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 21.

¹⁷Señala la FEF, entre otros, “*que en ningún caso pueda producirse indefensión*” y que la tutela judicial efectiva “*es el nombre con el que se conoce el derecho a la jurisdicción que es producto de la evolución del derecho al debido proceso, el acceso a la administración de justicia, asistencia de abogado, derecho a ser oído, derecho a la prueba, sentencia motivada, derecho a los recursos, derecho a la ejecución de la sentencia, etc*”.

IV. Decisión

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

1. Desestimar la presente acción extraordinaria de protección.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.09.04
10:53:13 -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

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

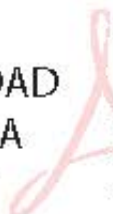
Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0561-13-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL