

Quito, D.M. 22 de junio de 2022

**CASO No. 964-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 964-17-EP/22**

**Tema:** En esta sentencia, la Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por el SENAЕ dentro del proceso No. 09359-2016-02365, tras verificar que los autos impugnados vulneraron el derecho a la seguridad jurídica. Esto, tras verificar que en un proceso de medidas cautelares constitucionales (i) la Unidad Judicial concedió un recurso procesal inexistente –la apelación de la resolución que revocó dichas medidas— y, posteriormente, la Sala de la Corte Provincial (ii) avocó conocimiento del recurso y prosiguió con su tramitación; (iii) suspendió el proceso coactivo para que se interprete la aplicación de la Decisión 778 de la CAN; y, (iv) hasta la actualidad, no se ha pronunciado sobre la respuesta del Tribunal de la CAN y mantiene el proceso suspendido. Finalmente, la Corte Constitucional realiza una declaración jurisdiccional previa respecto a la conducta del juez de la Unidad Judicial y de los jueces de la Sala de la Corte Provincial. La Corte Constitucional declara que el juez de la Unidad Judicial incurrió en error inexcusable y que los jueces de la Corte Provincial incurrieron en error inexcusable y en manifiesta negligencia.

**1. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales**

1. El 21 de junio de 2016, José Ángel Morales Torres, representante legal de la compañía Diarjo S.A., presentó una petición de medidas cautelares constitucionales en contra de Alba Marcela Yumbla Macías, directora distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAЕ”), alegando que la resolución No. SENAЕ-DDG-2015-27257-PV vulneró disposiciones constitucionales que generarían una amenaza al derecho a la seguridad jurídica<sup>1</sup>. El proceso fue signado con el No. 09359-2016-02365 (“proceso de medidas cautelares constitucionales”).

<sup>1</sup> En lo principal, la compañía actora alegó que la resolución del SENAЕ incurrió en tres vicios: (i) se amparó en una ley no vigente a la fecha de la presentación de la declaración aduanera (Código de la Producción) con lo que infringe el principio universal de irretroactividad de la ley; (ii) se basó en la Decisión 778 de la Comunidad Andina, la cual no está vigente en el Ecuador por no haberse publicado en el Registro Oficial; y, (iii) no se notificó la Resolución de Rectificación de Tributos No. DNI-DR11-2013-00967. Por lo expuesto, la compañía actora señaló que se vulneraron los derechos reconocidos en los artículos 11; 66.26; 75; 76.3; 82; 173; 226; 424; 425; y, 426 de la Constitución.

2. El 4 de julio de 2016, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), manifestó que las alegaciones de la compañía actora “*revisten gravedad a criterio de éste juzgador, no solo porque de por medio existe un proceso coactivo en marcha sino porque se puede [sic] observar actos discrecionales de la Demandada que ponen en serio riesgo la seguridad jurídica*”. En consecuencia, concedió las medidas cautelares requeridas “*por considerarse que sin que exista el trámite previo, [se violó] el principio constitucional de irretroactividad de la Ley, el derecho a la seguridad jurídica, el de igualdad ante la ley*”. En consecuencia, dispuso que el SENAE suspenda el proceso coactivo No. 499-2015 (“**proceso coactivo**”) y que, en el plazo de 24 horas, emita oficio a todas las entidades a las que “*requirió medidas precautelares contra la compañía a fin que estas queden sin efecto*”.
3. Mediante escrito de 27 de julio de 2016, la compañía actora puso en conocimiento de la Unidad Judicial que el SENAE ordenó la ejecución del auto de pago, lo que, a su criterio, sería contrario a lo dispuesto en la resolución de medidas cautelares de 4 de julio de 2016. El SENAE, por su parte, presentó un escrito el 15 de agosto de 2016 solicitando que se revoquen las medidas cautelares otorgadas.
4. El 2 de septiembre de 2016, la Unidad Judicial resolvió revocar y dejar sin efecto las medidas cautelares concedidas el 4 de julio de 2016. En respuesta a esta decisión, la compañía actora interpuso recurso de apelación.
5. Mediante providencia de 7 de septiembre de 2016, la Unidad Judicial concedió el recurso de apelación y dispuso que se eleven “*los autos a la Corte Provincial de Justicia del Guayas, apercibiéndose a las partes a que concurran ante la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, hacer valer sus derechos [sic]*”. El 28 de septiembre de 2016, los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Guayas (“**Sala de la Corte Provincial**”) avocaron conocimiento de la causa; y, en providencia de 12 de octubre de 2016, convocaron a audiencia a fin de que las partes expongan sus alegatos verbales.
6. En respuesta a la solicitud de la compañía actora –realizada en audiencia de 17 de octubre de 2016<sup>2</sup>– el 12 de noviembre de 2016, la Sala de la Corte Provincial emitió un auto ordenando la suspensión del proceso coactivo en los siguientes términos “[...] *que de inmediato se envíe el proceso al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina., [sic] a fin de que se interprete la aplicación de las normas de la Decisión 778 de la Comunidad Andina, que han sido alegadas por el actor y demandado. Por tanto se suspende el Proceso Coactivo iniciado tomando como antecedente las Rectificaciones de Tributos No. DNI-DR11-RECT-2013-0096., [sic] y la No. DNI-DR11-RECT-2013-0097 hasta que dicho Tribunal resuelva lo pertinente*” (énfasis agregado)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> En audiencia ante la Sala de la Corte Provincial, la compañía actora solicitó el envío del proceso al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina para que se interprete la Decisión 778 emitida por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

<sup>3</sup> Cabe mencionar que, el 07 de abril de 2017, los jueces de la Sala de la Corte Provincial recibieron la respuesta del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina a su solicitud de interpretación judicial. El contenido de esta respuesta consta en el párrafo 50 de esta sentencia.

7. El SENA E solicitó la aclaración y ampliación de la referida decisión, petición que fue negada por la Sala de la Corte Provincial mediante auto de 10 de enero de 2017.
8. Sobre la base de lo expuesto, el 8 de febrero de 2017, Alba Marcela Yumbra Macías, en calidad de directora distrital de Guayaquil del SENA E (“**entidad accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las siguientes decisiones emitidas por la Sala de la Corte Provincial: (i) auto de 12 de noviembre de 2016 que ordenó la remisión del proceso al Tribunal de la CAN; y, (ii) auto de 10 de enero de 2017 que niega la solicitud de aclaración y ampliación presentada por el SENA E (en conjunto, “**autos impugnados**”).

### **1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional**

9. Mediante auto de 6 de junio de 2017, la Sala de Admisión conformada por las juezas constitucionales Pamela Martínez de Salazar y Ruth Seni Pinoargote y el juez constitucional Manuel Viteri Olvera, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección planteada.
10. En sesión ordinaria del Pleno de 21 de junio de 2017, la causa se sorteó al entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
11. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno del Organismo sorteó la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
12. Mediante auto de 10 de febrero de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento y concedió el término de cinco días a fin de que la Sala de la Corte Provincial presente un informe debidamente motivado acerca de los argumentos planteados en la acción extraordinaria de protección. El 17 de febrero de 2022, los jueces provinciales remitieron su respectivo informe.

## **2. Competencia**

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**”), y 58 y 191 número 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

## **3. Fundamentos de los sujetos procesales**

### **3.1. Fundamentos de la acción y pretensión**

14. La entidad accionante alega que la decisión judicial impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución) y al debido proceso en la garantía de motivación (artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución).
15. Sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, aduce que:

[...] *la decisión 778 de la CAN, TIENE PLENA VIGENCIA en virtud de las normas aquí invocadas, de manera que vuelve INSÓLITO que la Sala a pesar de existir pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre este punto, haya sido capaz de aceptar la infundada demanda y elevar en consulta al Tribunal de la Comunidad Andina para la supuesta interpretación prejudicial de la Decisión 778 de la CAN solicitada por el accionante ya que ha quedado con contundente claridad la plena aplicación y vigencia del acuerdo 778 de la CAN [...]* (énfasis en el original).

16. Posteriormente, dentro del título “*Violación del derecho a la seguridad jurídica como consecuencia de la vulneración del principio de legalidad*”, la entidad accionante señala que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. A su juicio, los jueces de la Sala de la Corte Provincial “*en toda su sentencia JAMÁS TUVIERON LA DELICADEZA de pronunciarse sobre la SENTENCIA No. 005-12-SAN-CC en el CASO No. 0058-09-AN, de manera que dicha sentencia adolece TOTALMENTE de falta de motivación, [...] cómo puede ser posible que omitan pronunciarse sobre SENTENCIA N° 005-12-SAN-CC en el CASO No. 0058-09-AN que justamente despeja toda duda sobre la vigencia de la decisión 778 de la CAN* (énfasis en el original)”. Agrega que, como consecuencia, el ordenamiento jurídico es oscuro y resta certeza y certidumbre a los ciudadanos.
17. Sobre la base de estas consideraciones, la entidad accionante solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección y se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados.

### **3.2. Posición de la autoridad judicial accionada**

18. El 17 de febrero de 2022, la Sala de la Corte Provincial remitió el informe solicitado por la Corte Constitucional y, en lo principal, señaló:

[...] *mediante los recursos horizontales de aclaración o ampliación, no puede modificarse ni revocarse la decisión dado que adquiere las características de la inmutabilidad de autos y sentencias, puesto que estos recursos tienen el propósito de realizar aclaraciones en cuanto a los pasajes oscuros que pudiere existir en el fallo, lo que debe aclararse, o si se omitió algún punto materia de la controversia, en cuyo caso debería ampliarse, tal como lo disponía el derogado Código de Procedimiento Civil (Arts.281 y 28) y cuyo tenor literal similar se encuentra en el Código Orgánico General de Procesos (Arts.100 y 253) de actual vigencia.*

### **4. Consideraciones previas**

19. Previo a analizar las alegaciones respecto a presuntas violaciones de derechos, corresponde a este Organismo determinar si los autos impugnados pueden ser objeto de una acción extraordinaria de protección. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución “*la acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional [...]*”. Por su parte, el artículo 58 de la LOGJCC determina que “*la acción extraordinaria de protección tiene*

*por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”.*

- 20.** En la sentencia No. 154-12-EP/19, la Corte Constitucional, luego de reconocer la fuerza vinculante de la regla jurisprudencial sobre la preclusión procesal formulada en la sentencia No. 037-16-SEP-CC, estableció una excepción a la misma:

*[...] si el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que no se ha cumplido con los requisitos constitucionales que configuran la acción, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso. A criterio de esta Corte las demandas de acciones constitucionales necesariamente deben cumplir con los requisitos básicos establecidos en la Constitución, específicamente aquellos que guardan relación con el objeto de la acción referida [...].*

- 21.** Según lo resuelto en la citada sentencia, la Corte Constitucional tiene la potestad de verificar, durante la etapa de sustanciación, que la decisión impugnada sea susceptible de ser objeto de acción extraordinaria de protección. De comprobarse que el objeto de la acción no es una sentencia, auto definitivo o resolución con fuerza de sentencia, la Corte puede desestimar por improcedente la demanda sin entrar a pronunciarse sobre la demanda o las alegaciones de la o el accionante. En esta línea, en el párrafo 12 de la sentencia No. 1534-14-EP/19, la Corte Constitucional caracterizó a un auto definitivo como aquel que:

*(1) pone fin al proceso, o si no lo hace, si este (2) causa un 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.*

- 22.** Como se mencionó en el párrafo 8 *ut supra*, en el caso *sub examine*, la acción extraordinaria de protección se presentó en contra del auto que negó la solicitud de aclaración y ampliación, y de la decisión judicial que dispuso la suspensión del proceso coactivo y ordenó su envío al Tribunal de la CAN para que interprete la aplicación de la Decisión 778, previo a resolver el recurso de apelación. Así, esta Corte Constitucional observa que los autos impugnados tienen como antecedente un proceso de medidas cautelares constitucionales en el cual la compañía Diarjo S.A. interpuso recurso de apelación respecto de la resolución de la Unidad Judicial que ordenó revocar dichas medidas.

- 23.** Luego de analizar los autos impugnados, este Organismo encuentra que estos tuvieron por objeto (i) enviar el expediente al Tribunal de la CAN para aclarar una duda respecto a la aplicación de la Decisión 778 y suspender el proceso coactivo hasta que se obtenga una respuesta de dicha autoridad; y, (ii) precisar que, a través de un pedido de aclaración y ampliación, no es posible modificar ni revocar una decisión judicial que no tiene pasajes oscuros ni omite algún punto materia de la controversia. Dado que estos autos constituyen decisiones emitidas en el marco de un proceso de medidas cautelares

constitucionales, no tienen carácter definitivo por cuanto no resuelven el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material ni constituyen un pronunciamiento final sobre la materialidad de las pretensiones que conformaron la *litis*.

24. En este marco, cabe recordar que, el artículo 87 de la Constitución dispone que las medidas cautelares, sean autónomas o no, tienen por objeto evitar o cesar la violación o amenaza de violación de un derecho. En el mismo sentido, el artículo 28 de la LOGJCC añade que “*el otorgamiento de medidas cautelares y su adopción no constituirá prejuzgamiento sobre la declaración de la violación ni tendrán valor probatorio en el caso de existir una acción por violación de derechos*”. En sentencia No. 65-12-IS/20, la Corte Constitucional reconoció, además, que los autos dictados en un proceso de medidas cautelares no constituyen decisiones judiciales definitivas “*dado que su vigencia, obligatoriedad y ejecución está supeditada a las circunstancias y a la decisión de los jueces de instancia cuando ejercen potestad jurisdiccional constitucional*”<sup>4</sup>.
25. Por lo anterior, según ha determinado este Organismo en ocasiones previas<sup>5</sup>, en los procesos constitucionales de medidas cautelares autónomas, el juzgador no se pronuncia sobre la vulneración o no de derechos constitucionales sino sobre la cesación de una potencial amenaza a un derecho constitucional. Como se precisó en la sentencia No. 605-12-EP/19:

*[...] el artículo 28 de la ley de la materia dispone que el otorgamiento de este tipo de medidas y su adopción no constituirá prejuzgamiento sobre la declaración de la violación ni tendrán valor probatorio en el caso de existir una acción por violación de derechos; es por esto, que las medidas cautelares no tienen por objeto la declaración de un derecho, ni su interposición resuelve cuestiones relacionadas al fondo del asunto; pero además son revocables y reformables, es decir que no causan definitud*<sup>6</sup>.

26. Como consecuencia, los autos impugnados, al no constituir prejuzgamiento sobre los derechos supuestamente amenazados y, al haberse emitido en el marco de un mecanismo autónomo, temporal y mutable, no pueden considerarse de carácter definitivo, según lo establecido en los criterios 1.1 y 1.2 de la sentencia No. 1534-14-EP/19, referidos en el párrafo 21 *supra*.
27. Ahora bien, de acuerdo con los términos del precedente establecido en la sentencia No. 1534-14-EP/19 referida, corresponde determinar si en este caso los autos impugnados – pese a no poner fin al proceso— tienen la potencialidad de generar un gravamen irreparable y, en consecuencia, pueden ser objeto de acción extraordinaria de protección. En sentencia No. 2174-13-EP/20, esta Corte estableció que la excepción de gravamen irreparable en la fase de sustanciación aplica cuando se verifique *prima facie* que el auto

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 65-12-IS/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 38.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Ver Sentencias No. 65-12-IS/20 de 12 de agosto de 2020 párr. 36; No. 951-16-EP/21 de 28 de abril de 2021, párr. 32; No. 1589-13-EP/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 32; No. 605-12-EP/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 40-46.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 605-12-EP/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 40.

impugnado tiene la potencialidad de afectar derechos constitucionales y que no existe otro mecanismo procesal para reparar dicha vulneración<sup>7</sup>.

28. Por lo anterior, los autos impugnados podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional, si se verifica que ocasionan gravamen irreparable, esto es, cuando vulneren derechos constitucionales de forma directa e inmediata y tales vulneraciones no puedan ser reparadas a través de otro mecanismo procesal<sup>8</sup>.
29. En el caso en análisis, los autos impugnados fueron emitidos dentro de un proceso de medidas cautelares constitucionales en el que, por medio de resolución de 2 de septiembre de 2016, la Unidad Judicial revocó las medidas otorgadas y, frente a ello, la entidad accionante interpuso recurso de apelación. El artículo 35 de la LOGJCC – relativo al procedimiento para la revocatoria de medidas cautelares— regula la posibilidad de apelar el auto que niega la solicitud de revocatoria, mas no contempla este recurso respecto de la decisión jurisdiccional que ordena la revocatoria de dichas medidas.
30. Al respecto, en sentencia No. 1960-14-EP/20, la Corte Constitucional aclaró que *“la ley ha determinado al recurso de revocatoria como el mecanismo de impugnación respecto a la concesión de medidas cautelares, y, únicamente sobre la negativa a la revocatoria, la ley determinó la posibilidad de emplear el recurso de apelación”*<sup>9</sup>. (énfasis añadido).
31. Por lo expuesto, este Organismo identifica que, como se precisó en los párrafos 5 y 6 *ut supra*, los autos impugnados –dictados en la fase de apelación, previo a que la Sala de la Corte Provincial resolviera sobre este recurso— se emitieron en el marco de un recurso no previsto en la ley, es decir, luego de que la Unidad Judicial concedió el recurso de apelación presentado por Diarjo S.A. Esto, a pesar de que el artículo 35 de la LOGJCC no contempla la posibilidad de presentar recurso de apelación respecto de decisiones que ordenan la revocatoria de medidas cautelares constitucionales. Así, la concesión de la apelación por parte de la Unidad Judicial dio paso a la prosecución del proceso bajo un recurso procesal inexistente, fuera de un marco previsible y cierto para las partes.
32. Adicionalmente, se observa que, como consecuencia de los autos impugnados, se suspendió el proceso coactivo –dejándose subsistentes las medidas cautelares constitucionales conferidas por la Unidad Judicial, a pesar de haber sido previamente revocadas— y el proceso ha permanecido en dicho estado hasta la actualidad. La suspensión de la causa, además de ordenarse en un proceso inexistente, contravino la naturaleza ágil y efectiva de las medidas cautelares constitucionales.
33. Por estas razones, este Organismo encuentra que -si bien la entidad accionante alega que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por haberse elevado en consulta al Tribunal de la CAN la Decisión 778, pese a que su aplicación y vigencia no estaban en

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2174-13-EP/20 de 15 de julio de 2020, párr. 64.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 45.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1960-14-EP/20 de 19 de mayo de 2020, párr. 40-41.

discusión— como se expuso en el párrafo 31 y 32 *supra*, los autos impugnados también vulneran la seguridad jurídica por inobservancia de las normas que regulan el procedimiento y la naturaleza de las medidas cautelares constitucionales y que dicha vulneración no podría ser reparada por otro mecanismo procesal<sup>10</sup>.

34. Por lo tanto, esta Corte Constitucional identifica que, *prima facie*, los referidos autos tienen la potencialidad de generar un gravamen irreparable, por lo que corresponde verificar aquello a la luz de los cargos relativos a la vulneración de derechos constitucionales alegados por la entidad accionante.

## 5. Análisis constitucional

35. En reiteradas ocasiones, esta Corte ha señalado que en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de esta garantía por considerarlo lesivo de un derecho constitucional<sup>11</sup>.
36. Como se refirió en la sección 3.1. *ut supra*, respecto a los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación, la entidad accionante alega su vulneración con fundamento en el mismo cargo. Afirma que no correspondía a la Unidad Judicial conceder el recurso de apelación y que la Sala de la Corte Provincial no debía remitir el expediente al Tribunal de la CAN para la interpretación prejudicial de la Decisión 778 toda vez que, a su juicio, en sentencia No. 005-12-SAN-CC, la Corte Constitucional despejó toda duda respecto de la vigencia y aplicación de esta Decisión.
37. Revisados los cargos planteados en la demanda, se evidencia que, al presentar sus argumentos como relacionados a una supuesta falta de motivación, la entidad accionante pretende que esta Corte analice la corrección o incorrección de las razones en que se fundamentan los autos impugnados. Al respecto, este Organismo ha precisado que la garantía de motivación –por sí sola– no asegura a las personas que las decisiones de las autoridades públicas cuenten con una motivación correcta conforme al derecho y a los hechos, sino que tengan una motivación suficiente<sup>12</sup>.
38. En el caso concreto, la entidad accionante sostiene que la Sala de la Corte Provincial elevó en consulta la Decisión 778 a pesar de que la sentencia constitucional No. 005-

---

<sup>10</sup> En el presente caso, interponer un nuevo recurso de revocatoria de las medidas cautelares resultaría insuficiente para reparar la vulneración de derechos alegada por el SENAE. Esto en virtud de que la revocatoria sólo puede solicitarse respecto de la decisión de conceder medidas cautelares, mas no respecto de la aceptación de su apelación, al ser una fase procesal inexistente en la que no se concedieron medidas cautelares de manera expresa sino que se tomó una decisión que en la práctica tuvo los mismos efectos que las medidas cautelares revocadas: suspender el proceso coactivo.

<sup>11</sup> Corte Constitucional el Ecuador. Ver Sentencias No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16; No. 1290-18-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 20, No. 752-20-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, No. 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr.11.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 24.



12-SAN-CC aclaró toda duda respecto a su aplicación<sup>13</sup>. Se vuelve imperante entonces recordar que no corresponde a este Organismo pronunciarse respecto a la corrección en la aplicación del derecho, puesto que esta es una labor reservada exclusivamente a las juezas y jueces ordinarios. Como consecuencia, este Organismo encuentra que el derecho más adecuado para el análisis constitucional del cargo referido en el párrafo 36 *supra* es la seguridad jurídica.

39. Según lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución “*el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. Al respecto, esta Corte ha señalado que la seguridad jurídica debe ser entendida como un derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas<sup>14</sup>.
40. En la sustanciación de un proceso administrativo o judicial, el derecho a la seguridad jurídica constituye una protección respecto de la arbitrariedad de la actuación de los órganos administrativos o jurisdiccionales mas no respecto de cualquier desacuerdo relativo a la adecuada aplicación de la ley en un caso o la procedencia o no de una demanda específica<sup>15</sup>. En esta línea, corresponde a las autoridades jurisdiccionales actuar en el margen de sus competencias, adoptando las decisiones que consideren necesarias para la protección de derechos constitucionales<sup>16</sup>. Como ha señalado previamente este Organismo:

*[A la] Corte Constitucional como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no le corresponde pronunciarse solo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídica, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales<sup>17</sup>.*

41. Así pues, para que se genere una vulneración del derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional<sup>18</sup>. Por lo anterior, este Organismo no puede declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica fundamentándose en la alegación de que una norma legal ha sido infringida, si tal infracción no tiene trascendencia constitucional. Es decir, corresponde a esta Corte verificar en cada caso si la vulneración del derecho a la seguridad jurídica trae consigo –por adición— la afectación de uno o varios derechos constitucionales.

<sup>13</sup> Al respecto, esta Corte considera necesario aclarar que, al referirse a la sentencia No. 005-12-SAN-CC en su demanda, la entidad accionante no sostiene que se ha inobservado este precedente.

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Ver Sentencias No. 145-15-EP/20 de 16 de junio de 2020, párr. 71; No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20; y, No. 1707-16-EP/21 de 30 de junio de 2021, párr. 42.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1357-13-EP/20 de 08 de enero de 2020, párr. 44.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 698-15-EP/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 25.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 19.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1763-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

42. En un proceso de garantías jurisdiccionales, los jueces y juezas constitucionales “*deben velar para que las garantías jurisdiccionales no se desnaturalicen para que estas cumplan su propósito de proteger derechos, de otra manera, las autoridades judiciales no garantizarían el respeto a la Constitución, violando la seguridad jurídica*”<sup>19</sup>. En consecuencia, en un proceso de medidas cautelares constitucionales, la autoridad jurisdiccional, precisamente en el marco de sus competencias, debe efectuar un análisis de los hechos del caso y de los argumentos aportados por las partes para aplicar las normas que regulan la tramitación de las medidas cautelares constitucionales y así evitar la transgresión de disposiciones constitucionales y, en última instancia, la desnaturalización de esta garantía jurisdiccional.
43. En el presente caso, la entidad accionante argumenta que la orden de suspender el proceso coactivo y remitirlo en consulta al Tribunal de la CAN contraviene el derecho a la seguridad jurídica. Esto, toda vez que la Unidad Judicial no debió conceder la apelación y no correspondía a la Sala de la Corte Provincial proseguir con su tramitación y, en el marco de un proceso de medidas cautelares constitucionales, suspender el trámite y elevar en consulta la Decisión 778 cuando esta Corte ya se ha pronunciado sobre su aplicación y vigencia.
44. De ahí que para determinar si se configura una vulneración a la seguridad jurídica —que conlleve la transgresión de una disposición constitucional— es preciso analizar si en el presente caso: (i) la Unidad Judicial debió conceder la apelación del auto que revocó las medidas cautelares constitucionales; (ii) en el marco de la apelación a la revocatoria de medidas cautelares constitucionales, procedía que la Sala de la Corte Provincial suspenda el proceso coactivo; y, (iii) si, tras recibir una respuesta por parte del Tribunal de la CAN, los jueces provinciales emitieron pronunciamiento alguno.
45. **Primero**, el artículo 35 de la LOGJCC prevé la posibilidad de apelar el auto que niega la revocatoria de medidas cautelares mas no contempla el recurso de apelación respecto de la resolución que resuelve revocarlas. Como recordó esta Corte Constitucional en la sentencia No. 1960-14-EP/20, el ordenamiento jurídico regula al recurso de revocatoria como el mecanismo de impugnación frente a la decisión que concede medidas cautelares, sin embargo contempla la posibilidad de apelar únicamente la decisión que niega la revocatoria de dichas medidas<sup>20</sup>.
46. En tal virtud, esta Corte observa que los autos impugnados fueron emitidos en el marco de un recurso inexistente bajo la legislación vigente: la apelación de la resolución que revocó las medidas cautelares constitucionales solicitadas por la entidad accionante. Si bien, esta sola conclusión sería suficiente para configurar en sí misma una vulneración a la seguridad jurídica por inobservancia del principio constitucional de legalidad y desnaturalización de esta garantía, la Corte no puede dejar de pronunciarse sobre las acciones y omisiones de la Sala de la Corte Provincial con posterioridad a la emisión de los actos impugnados, en la medida en que dichas acciones y omisiones consolidan las afectaciones a la seguridad jurídica alegada por la entidad accionante.

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 621-12-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 22.

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1960-14-EP/20 de 19 de mayo de 2020, párr. 40.

- 47. Segundo**, este Organismo encuentra que la Sala de la Corte Provincial avocó conocimiento de la causa y ordenó la suspensión del proceso coactivo para elevarlo en consulta al Tribunal de la CAN<sup>21</sup>, en el marco de un recurso inexistente en el ordenamiento jurídico y en contravención expresa del artículo 35 de la LOGJCC. En la práctica, la suspensión del proceso coactivo generó que las medidas cautelares previamente revocadas, subsistan a favor de la compañía actora. Es decir, la Sala de Corte Provincial ordenó la suspensión del proceso coactivo en el marco de una acción que no constituye un procedimiento de fondo y en contravención a la naturaleza simple, ágil y de única instancia que caracteriza a un procedimiento de medidas cautelares constitucionales.
- 48.** En tal razón, carece de sentido y fundamento jurídico que la Sala de la Corte Provincial haya ordenado su suspensión y, como resultado, mantenga vigentes las medidas cautelares constitucionales que previamente se revocaron, en el marco de un proceso de garantías jurisdiccionales de naturaleza ágil y eficaz que no se refiere a los méritos de la controversia.
- 49.** En esta línea, en su respuesta a la solicitud de la Sala de la Corte Provincial, el Tribunal de la CAN resolvió que no es procedente la interpretación prejudicial en un proceso de medidas cautelares en razón de la naturaleza rápida, ágil y sumaria de esta garantía<sup>22</sup>. Dada la naturaleza de estas medidas y, en virtud de que se dirigen a precautelar un derecho sin llegar a convertirse en una prueba o en un prejuzgamiento del fondo del asunto, esta Corte observa que, en el caso concreto, se atentó contra la esencia de las medidas cautelares constitucionales al suspender el proceso coactivo a fin de solicitar una interpretación prejudicial. La suspensión del proceso coactivo desnaturaliza el proceso de medidas cautelares, resta certeza y confianza a los administrados frente a las normas que lo regulan y, en esencia, constituye una vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.
- 50. Tercero**, como consecuencia de la orden de enviar el proceso al Tribunal de la CAN – emitida el 12 de diciembre de 2016— el 7 de abril de 2017, los jueces de la Sala de la Corte Provincial recibieron una respuesta a la solicitud de interpretación prejudicial solicitada. Así, dentro del proceso 29-IP-2017, el Tribunal de la CAN declaró improcedente la solicitud de los jueces consultantes justificando su decisión en la propia naturaleza del procedimiento de medidas cautelares constitucionales. A juicio del Tribunal, *“no tiene ningún sentido que se dé trámite a una solicitud de Interpretación Prejudicial en su seno, ya que por su naturaleza [el procedimiento de medidas cautelares] debe ser rápido y eficaz”*<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> De conformidad con los artículos 32 y 33 del Tratado de Creación del Tribunal de la CAN, los jueces nacionales que conozcan un proceso en el que se controvierta una norma de la Comunidad Andina podrán solicitar su interpretación al Tribunal. Se trata de una figura de colaboración entre la autoridad judicial comunitaria y la nacional que tiene por objetivo la interpretación jurídica de una norma comunitaria para fijar y determinar su alcance y sentido, asegurando la unidad de criterio sobre la legislación comunitaria en los países andinos.

<sup>22</sup> Ver foja 50 del expediente de Corte Provincial.

<sup>23</sup> Ver fojas 49 y 50 del expediente de Corte Provincial.

51. De lo expuesto se encuentra que, si bien el Tribunal de la CAN respondió a la solicitud de manera breve y oportuna, la Sala de la Corte Provincial no se ha pronunciado hasta el momento, respecto del auto de 7 de abril de 2017 emitido por dicha autoridad, a pesar de haber transcurrido más de cinco años. Es decir, esta Corte verifica que ha transcurrido un tiempo en exceso y hasta la actualidad el proceso coactivo, que fue suspendido de forma irregular en el auto de 12 de diciembre de 2016, se mantiene en dicho estado y los jueces provinciales no se han pronunciado. Como consecuencia, las medidas cautelares —que fueron previamente revocadas— en la práctica se mantienen vigentes hasta la actualidad, desconociéndose su carácter temporal y revocable, desnaturalizándose esta garantía jurisdiccional y afectándose el principio de legalidad por la inobservancia del artículo 35 de la LOGJCC. Todo lo cual conlleva a una violación del derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante<sup>24</sup>.
52. En suma, este Organismo identifica que los autos impugnados fueron emitidos en el marco del trámite de un recurso no previsto en el ordenamiento jurídico, toda vez que se tramitó una apelación por fuera de un marco legal previo, previsible y público. Esta Corte verifica, adicionalmente, que las acciones y omisiones posteriores a la emisión de los actos impugnados resultan incompatibles con la naturaleza temporal, ágil y revocable de las medidas cautelares, al punto que en el marco del trámite de un recurso inexistente, se suspendió un proceso coactivo y, a pesar de la respuesta del Tribunal de la CAN, la Sala de la Corte Provincial no ha adoptado hasta la fecha una decisión, dejando subsistentes las medidas cautelares constitucionales que previamente fueron revocadas por la Unidad Judicial<sup>25</sup>.
53. Como resolvió este Organismo en sentencia No. 621-12-EP/20, corresponde a los jueces constitucionales “*velar [por] que las garantías jurisdiccionales no se desnaturalicen para que estas cumplan su propósito de proteger derechos, de otra manera, las autoridades judiciales no garantizarían el respeto a la Constitución, violando la seguridad jurídica*”<sup>26</sup>. A la luz de lo anterior, esta Corte considera que en el presente caso la Sala de la Corte Provincial incurrió en una conducta que ha desnaturalizado las medidas cautelares constitucionales de forma manifiesta y evidente y que, al mismo tiempo, ha transgredido el principio de legalidad. Por lo tanto, es claro para este Organismo que se ha generado una vulneración del derecho a la seguridad jurídica del SENAE<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Cabe aclarar que la referencia a la suspensión del proceso, la interpretación prejudicial y la falta de respuesta de la Sala de Corte Provincial se ha realizado con fines exclusivamente procesales a fin de determinar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en el trámite del proceso y, principalmente, en los autos impugnados.

<sup>25</sup> Cabe reiterar que, las medidas cautelares constitucionales fueron concedidas por la Unidad Judicial el 04 de julio de 2016 y, por solicitud de la entidad accionante, se revocaron en decisión de 2 de septiembre de 2016.

<sup>26</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 621-12-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 22.

<sup>27</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Ver Sentencias No. 1357-13-EP/20 de 08 de enero de 2020, párr. 55; No. 621-12-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 22; y, No. 481-14-EP/20 de 18 de noviembre de 2020, párr. 38.

54. Toda vez que se ha identificado una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, como medida de reparación corresponde dejar sin efecto la providencia de 7 de septiembre de 2016 mediante la cual la Unidad Judicial concedió el recurso de apelación y dispuso que se eleven los autos a la Sala de la Corte Provincial, así como todas las actuaciones procesales posteriores.
55. Ordinariamente, cuando este Organismo deja sin efecto una decisión jurisdiccional por haber vulnerado derechos constitucionales, ordena el reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial. Ahora bien, en el caso bajo análisis, como se ha reiterado a lo largo de esta sentencia, el ordenamiento jurídico no contempla un recurso de apelación respecto de la decisión que ordena la revocatoria de medidas cautelares constitucionales. En ese sentido, la sentencia de esta Corte ha determinado en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez o jueza ordinario, al punto que reenviar la causa para que se resuelva el recurso de apelación resultaría inútil e inoficioso para el titular del derecho vulnerado.
56. Frente a este escenario excepcional, tras dejar sin efecto la providencia de 7 de septiembre de 2016, procede que la Corte Constitucional adopte directamente la decisión que le correspondería dictar al juez de la Unidad Judicial<sup>28</sup>, decisión que se limita a una posibilidad: rechazar por improcedente el recurso de apelación presentado por la compañía Diarjo S.A. respecto de la decisión que resolvió revocar y dejar sin efecto las medidas cautelares constitucionales previamente concedidas.

## 6. Declaratoria jurisdiccional previa

57. Tras revisar de manera integral el expediente, esta Corte Constitucional identifica que las actuaciones de Edis Ulberto Oseguera Villamar, ("**juez de la Unidad Judicial**") y de Lenin Zeballos Martínez, Carlos Luis Zambrano Veintimilla y Jessy Marcelo Monroy Castillo ("**jueces de la Corte Provincial**") en el marco del proceso No. 09359-2016-02365, podrían ser constitutivas de error inexcusable y/o manifiesta negligencia. A continuación, este Organismo procederá a analizar dichas conductas a la luz de los principios constitucionales y legales que regulan el debido proceso, el artículo 20 de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial ("**Ley Reformatoria del COFJ**")<sup>29</sup>, y el artículo 14 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional<sup>30</sup> ("**Reglamento**"). De esta

<sup>28</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Ver Sentencias No. 843-14-EP/20 de 14 de octubre de 2020, párr. 56 y No. 2640-17-EP/22 de 11 de mayo de 2022, párr. 41-42.

<sup>29</sup> La Ley Reformatoria del COFJ de 8 de diciembre de 2020, publicada en el Registro Oficial No. 345, se expidió como consecuencia de la sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020. En el párrafo 113.11 de esta sentencia, la Corte Constitucional ordenó: "*La Corte Constitucional exhorta a la Asamblea Nacional para que, garantizando la independencia judicial, reforme el Código Orgánico de la Función Judicial considerando tanto las actuales limitaciones del artículo 109 numeral 7 como los parámetros jurisprudenciales desarrollados en esta sentencia*".

<sup>30</sup> Tras la emisión de la sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020 y de su respectivo auto de aclaración y ampliación de 04 de septiembre de 2020, el Pleno de esta Corte Constitucional dictó la resolución No. 012-CCE-PLE-2020 mediante la cual expidió este Reglamento.

manera, se determinará si corresponde declarar jurisdiccionalmente la existencia de error inexcusable y/o manifiesta negligencia a fin de que el Consejo de la Judicatura ejerza el respectivo control disciplinario e inicie el procedimiento administrativo que corresponda.

### **6.1. Antecedentes procesales**

- 58.** Mediante providencia de 03 de mayo de 2022, la jueza sustanciadora solicitó que, en el término de cinco (5) días, se remita un informe de descargo debidamente motivado sobre la posible existencia de manifiesta negligencia y/o error inexcusable<sup>31</sup>: (i) al juez de la Unidad Judicial, a quien notificó en su correo personal [edisoseguerav@hotmail.com](mailto:edisoseguerav@hotmail.com) y a través de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil mediante Oficio No. CC-JDS-2022-106<sup>32</sup>; y, (ii) a los jueces de la Corte Provincial que conocieron el recurso de apelación<sup>33</sup>, quienes fueron notificados en sus correos personales<sup>34</sup>. Para ello, concedió un término de cinco (5) días contados desde la notificación de la providencia.
- 59.** Pese a haber sido legalmente notificado con la providencia, el juez de la Unidad Judicial no presentó el respectivo informe de descargo dentro del término conferido para el efecto. Mediante providencia de 13 de mayo de 2022, la jueza sustanciadora dispuso, por última ocasión y bajo prevenciones de ley, que el juez remita el informe de descargo en el término máximo de tres días desde la notificación de la providencia. A pesar de esta insistencia, no se ha presentado informe alguno hasta la presente fecha.

---

<sup>31</sup> Esta solicitud se fundamentó en el artículo 12 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional, en virtud del cual la autoridad jurisdiccional competente para declarar el dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable, “solicitará previamente al órgano jurisdiccional la remisión de un informe de descargo en el término de cinco días” el que deberá enmarcarse en los hechos que componen la materia del litigio.

<sup>32</sup> La jueza sustanciadora justificó su requerimiento en que el juez de la Unidad Judicial concedió un recurso de apelación respecto de la decisión que resolvió revocar las medidas cautelares constitucionales, a pesar de que el artículo 35 la LOGJCC contempla la posibilidad de apelar únicamente el auto que niega la solicitud de revocatoria y, de esta manera dio paso a la tramitación de un recurso inexistente bajo el ordenamiento jurídico al disponer que se eleven los autos a la Corte Provincial.

<sup>33</sup> La jueza sustanciadora requirió un informe de descargo sobre la posible existencia de error inexcusable y/o manifiesta negligencia a los jueces de la Corte Provincial por: (i) avocar conocimiento de la causa en fase de apelación y convocar a las partes a audiencia a pesar de que este recurso no se prevé para el caso de decisiones que revocan medidas cautelares; (ii) suspender el proceso coactivo y elevarlo en consulta al Tribunal de la CAN; y, (iii) no pronunciarse –hasta la actualidad– sobre la respuesta emitida por el Tribunal de la CAN, pese a que han transcurrido aproximadamente cinco años.

<sup>34</sup> Conforme consta de la razón de notificación de la providencia de 03 de mayo de 2022, la solicitud de informe de descargo se notificó a Edis Ulberto Oseguera Villamar en su correo electrónico [edisoseguerav@hotmail.com](mailto:edisoseguerav@hotmail.com); a Lenin Zeballos Martínez en su correo electrónico [lenin.zeballos@funcionjudicial.gob.ec](mailto:lenin.zeballos@funcionjudicial.gob.ec); a Carlos Luis Zambrano Veintimilla en su correo electrónico [carlos.zambranov@funcionjudicial.gob.ec](mailto:carlos.zambranov@funcionjudicial.gob.ec); y, a Jessy Marcelo Monroty Castillo en su correo electrónico [jessy.monroy@funcionjudicial.gob.ec](mailto:jessy.monroy@funcionjudicial.gob.ec).

60. En respuesta al Oficio No. CC-JDS-2022-106, mediante escrito de 07 de mayo de 2022, Cruz Germania Torres Martínez, actual jueza de la Unidad Judicial<sup>35</sup>, presentó el informe requerido.
61. El 10 de mayo de 2022, los jueces de la Corte Provincial, por sus propios y personales derechos, presentaron sus respectivos informes de descargo sobre la presunta existencia de manifiesta negligencia y/o error inexcusable.

## **6.2. Competencia para la declaración jurisdiccional previa**

62. De conformidad con el artículo 22 de la Ley Reformativa del COFJ y el artículo 7 del Reglamento *“el Pleno de la Corte Constitucional será competente para la declaratoria jurisdiccional previa en los casos en que los actos u omisiones de las juezas, jueces, fiscales, defensores o defensoras públicas sean objeto de control por medio de las acciones extraordinarias de protección y de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, así como en los procesos de selección y revisión de sentencias y resoluciones de garantías jurisdiccional”*.
63. En tal virtud, el Pleno de esta Corte Constitucional, en el marco del proceso de garantías jurisdiccionales en análisis, es competente para declarar el dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable respecto de la actuación del juez de la Unidad Judicial, como autoridad que conoció en última instancia el proceso<sup>36</sup>; y, de los jueces de la Corte Provincial.

## **6.3. Fundamentos de los sujetos procesales**

### **6.3.1. Informe de descargo presentado por el juez de la Unidad Judicial**

64. Si bien el juez de la Unidad Judicial no remitió a este Organismo su informe de descargo, la actual jueza de la Unidad Judicial informó a esta Corte Constitucional que *“actualmente no es juez de esta Unidad Judicial de Trabajo el Ab. Edis Oseguera Villamar no conociendo esta Juzgadora desde cuando fue removido del cargo”* y que *“el proceso actualmente no se encuentra en esta Judicatura”*.

### **6.3.2. Informes de descargo presentados por los jueces de la Corte Provincial**

65. Los jueces de la Corte Provincial presentaron de manera individual su respectivo informe de descargo a pesar de que estos tienen idéntico contenido. En ellos, los jueces afirman que la decisión de avocar conocimiento del recurso de apelación se fundamentó en el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo o resolución. Para fundamentar sus informes, dividen sus argumentos en tres secciones (i) sobre la supuesta contravención del artículo 35 de la LOGJCC; (ii) sobre la suspensión del proceso

---

<sup>35</sup> Cargo que, como se desprende del escrito de 07 de mayo de 2022, ocupa desde el 01 de abril de 2017.

<sup>36</sup> El juez de la Unidad Judicial conoció en última instancia el proceso de medidas cautelares constitucionales puesto que lo que ocurrió con posterioridad a su actuación se desarrolló en el marco de un mecanismo procesal inexistente: la apelación de la revocatoria de medidas cautelares constitucionales.

coactivo que dejó subsistentes las medidas cautelares otorgadas por el juez de primera instancia; y, (iii) sobre la supuesta falta de pronunciamiento respecto de la respuesta emitida por el Tribunal de la CAN en lo relativo a la solicitud de interpretación prejudicial.

**66.** Respecto a la presunta contravención del artículo 35 de la LOGJCC, alegan que:

*Al momento de avocar conocimiento del proceso constitucional de medidas cautelares, garantizamos a la parte recurrente que no sea situada en un escenario de indefensión jurídica, lo cual se cumplió al conocer y tramitar el recurso de apelación interpuesto, sin que exista, por su parte, una afectación jurídica a la institución pública accionada, elemento integrante que permite comprobar si realmente existió una [sic] gravamen irreparable a sus derechos constitucionales, una vez que se evidenciará que inclusive no realizó ninguna actividad procesal relacionada con nuestras actuaciones jurisdiccionales, por lo tanto, con base al principio de tutela efectiva de los derechos no existió ningún gravamen irreparable a la institución pública accionada al avocar conocimiento del recurso de apelación interpuesto por la recurrente, en tanto que nuestras actuaciones jurisdiccionales como jueces de segunda instancia se dieron en el marco de continuar con el trámite iniciado por el juez de instancia, al momento de conceder el recurso de apelación presentado por el recurrente, sin que exista dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable en el desempeño de nuestras actuaciones jurisdiccionales.*

**67.** Sobre la suspensión del proceso coactivo, indican que, al elevarse el proceso al Tribunal de la CAN no se incurrió en una actuación de manifiesta negligencia o error inexcusable pues, a su criterio:

*[...] al ser nosotros designados para resolver el fondo del proceso como jueces competentes para sustanciar el recurso de apelación, actuamos en función de nuestra obligación constitucional de decidir sobre la controversia planteada; señora jueza constitucional, cualquier otra actuación jurisdiccional distante [sic] hubiera provocado, en principio, desconocer la naturaleza jurídica de un recurso vertical (apelación) y extralimitar nuestras atribuciones que nos obligan a resolver el fondo del caso concreto sobre la base de los argumentos jurídicos expuestos en el recurso de apelación.*

**68.** Respecto a su falta de pronunciamiento sobre la respuesta emitida por parte del Tribunal de la CAN, manifiestan que, al recibir la contestación de dicho organismo, el juez provincial Lenin Zeballos Martínez se encontraba suspendido de sus actividades por lo cual:

*[...] no tuvo competencia como juez ponente del Tribunal de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, para emitir un pronunciamiento con respecto a la contestación emitida el 7 de abril de 2017 por el Tribunal de la CAN, puesto que no se encontraba desempeñando sus labores en calidad de juez provincial ante la existencia de una suspensión ordenada en su contra por parte del Consejo de la Judicatura.*

**69.** Agregan que, en razón de que la respuesta emitida por el Tribunal de la CAN 2017 recayó en conocimiento de otro juez ponente de la Sala de la Corte Provincial, “ninguno de los tres jueces conoció como ponentes la respuesta emitida el 7 de abril de 2017, por



*parte del Tribunal de la CAN como para que se pueda imputar en nuestra contra algún tipo de retardo injustificado en la tramitación del caso”. En la misma línea, añaden que “el Dr. Lenin Zevallos Martínez se encontraba suspendido desde el 20 de enero de 2017 hasta el 19 de abril del mismo año del ejercicio de sus funciones como juez provincial, hecho que indudablemente originó que desconozca de la respuesta emitida por el Tribunal de la CAN hasta la fecha en que usted solicitó que emitamos el presente informe de descargo debidamente motivado”.*

70. Por añadidura, señalan que, luego de recibirse la respuesta del Tribunal de la CAN, ninguna de las partes procesales presentó escritos *“de solicitud o pretensión, es más, durante cinco años, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador no compareció al proceso constitucional con la finalidad de advertir algún interés legítimo relacionado con las actuaciones jurisdiccionales dictadas por nosotros o, en su caso, por el nuevo juez ponente, Abg. Kléber Augusto Puente Peña”*. Por lo cual, concluyen que debido a la falta de comparecencia al proceso por más de cinco años *“no se configuró un daño procesal o error judicial que presuma la existencia de una infracción gravísima susceptible de destitución”*.

#### **6.4. Análisis sobre la existencia de error inexcusable y/o manifiesta negligencia**

71. En sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020<sup>37</sup>, esta Corte Constitucional resolvió que el numeral 7 del artículo 109 del COFJ es constitucional condicionado a que, previo al eventual inicio de un sumario administrativo en el Consejo de la Judicatura, *“se realice siempre una declaración jurisdiccional debidamente motivada de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable”*<sup>38</sup>. El párrafo 113.11 de esta sentencia dispuso, además, que la Asamblea Nacional reforme el Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) *“considerando tanto las actuales limitaciones del artículo 109 numeral 7 como los parámetros jurisprudenciales desarrollados en esta sentencia”*.
72. Como consecuencia, se emitió la Ley Reformatoria del COFJ. El artículo 20.1 de esta normativa, que sustituye al artículo 109.7 del COFJ, regula como infracción gravísima, objeto de destitución, que la jueza, juez, fiscal o defensor público intervenga en una causa *“con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable declarados en el ámbito jurisdiccional, de conformidad con las disposiciones establecidas en los artículos siguientes, en concordancia con el artículo 125 de este Código”*. En esta línea, el artículo 125 COFJ dispone que la autoridad judicial que conozca una causa, en virtud de la interposición de un recurso, está obligada a constatar si las servidoras y servidores de la función judicial observaron las normas para su tramitación y, de encontrarse una violación al ordenamiento jurídico, comunicar al Consejo de la Judicatura a fin de que ejerza el respectivo control disciplinario e inicie el procedimiento administrativo que corresponda.

<sup>37</sup> En respuesta a la consulta de constitucionalidad formulada el 07 de marzo de 2019 por Santiago David Altamirano Ruiz, un juez de la Unidad de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito.

<sup>38</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 113.1

73. Según el artículo 21 de la Ley Reformatoria del COFJ –que se agrega al COFJ como 109.1— el procedimiento disciplinario por dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable se compone de dos etapas diferenciadas y secuenciales: la primera, la declaración jurisdiccional previa y motivada de la existencia de infracción; y, la segunda, el procedimiento disciplinario ante el Consejo de la Judicatura<sup>39</sup>. Respecto a la declaratoria jurisdiccional previa, esta Corte indicó en sentencia 3-19-CN/20:

*Para la declaración jurisdiccional, el juzgador deberá tomar en cuenta las características propias del error inexcusable, del dolo o de la manifiesta negligencia, así como las diferencias de estos con otros tipos de infracciones disciplinarias. Por otra parte, deberá también considerar los deberes más importantes del juez, fiscal o defensor público, tomando en cuenta para el efecto los derechos de protección que la Constitución expresamente garantiza y los deberes tanto generales como propios de estos funcionarios establecidos en el COFJ u otra normativa infra constitucional pertinente<sup>40</sup>.*

74. En esta línea, la Ley Reformatoria del COFJ señala que en los casos de queja o denuncia por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable deberá “*siempre y necesariamente*” dictarse una declaración jurisdiccional previa debidamente motivada “*por parte del juez o tribunal que conoce la impugnación respectiva [...]. El Consejo de la Judicatura se limitará a requerir esta declaración jurisdiccional [...] sin expresar por sí mismo criterio alguno sobre la real existencia o naturaleza de la falta por parte del juez o tribunal*”<sup>41</sup>. La declaración, en lo principal, determinará si la acción u omisión judicial constituye una falta gravísima de acuerdo a lo previsto en la Ley Reformatoria del COFJ, pero no deberá valorar otros asuntos que corresponden ser analizados por el Consejo de la Judicatura<sup>42</sup>, tales como el grado de responsabilidad, la idoneidad, la proporcionalidad, el desempeño y otros asuntos extra procesales<sup>43</sup>.
75. En el presente caso la jueza sustanciadora identificó que, *prima facie*, las actuaciones judiciales analizadas podrían constituir manifiesta negligencia y/o error inexcusable, y requirió un informe de descargo a las autoridades jurisdiccionales respecto de ambas figuras. No obstante, corresponde al Pleno de la Corte Constitucional determinar si se incurrió o no en estas conductas, para lo cual es necesario recordar sus características diferenciadoras.

<sup>39</sup> Ley Reformatoria del COFJ. Registro Oficial No. 345 de 8 de diciembre de 2020. Artículo 21 (109.1 del COFJ).

<sup>40</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 80.

<sup>41</sup> Ley Reformatoria del COFJ. Registro Oficial No. 345 de 8 de diciembre de 2020. Artículo 22 (109.2 del COFJ).

<sup>42</sup> En el párrafo 66 del auto de aclaración y ampliación de la sentencia No. 3-19-CN/20 de 04 de septiembre de 2020, la Corte Constitucional resolvió que el análisis que debe realizar el Consejo de la Judicatura, “*se centra exclusivamente en determinar el grado de responsabilidad subjetiva e individualizada del servidor o servidora sumariado, habiendo seguido el debido proceso establecido en la Constitución y la ley, y sin pronunciarse sobre cuestiones jurisdiccionales*”.

<sup>43</sup> Ley Reformatoria del COFJ. Registro Oficial No. 345 de 8 de diciembre de 2020. Artículo 22 (109.2 del COFJ).

76. La debida diligencia es un principio constitucional de la función judicial. El artículo 172 de la Constitución, al respecto, señala que *“las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia”*. Seguidamente, este artículo reconoce que las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio generado por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley. En materia disciplinaria, la negligencia es una forma de culpa que se caracteriza *“porque el agente infringe su deber, pero sin el conocimiento del mismo, siendo justamente esta falta de cuidado en informarse de manera adecuada y actuar conforme a dicho deber lo que lo hace imputable”*<sup>44</sup>.
77. El artículo 20.1 de la Ley Reformatoria del COFJ regula a la manifiesta negligencia como una infracción gravísima sancionada con destitución. Esta falta, en los términos del numeral 3 del mismo artículo, *“acarrea la responsabilidad administrativa de estos servidores judiciales por ignorancia, desatención o violación de normas, el incumplimiento de este deber constitucional de diligencia y de deberes legales que personalmente les corresponden al actuar en una causa y como efecto de lo cual se produce siempre un daño a la administración de justicia y, eventualmente, a los justiciables y a terceros”*<sup>45</sup>.
78. En la misma línea, la sentencia 3-19-CN/20 –que desarrolla el contenido de la manifiesta negligencia– agrega que esta infracción se relaciona directamente con las obligaciones de los servidores judiciales reguladas en los artículos 75 a 82 de la Constitución<sup>46</sup> y 130 del COFJ<sup>47</sup>. Al respecto, señala que *“tanto en la declaración jurisdiccional como en el*

<sup>44</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 60.

<sup>45</sup> Ley Reformatoria del COFJ. Registro Oficial No. 345 de 8 de diciembre de 2020. Artículo 20.3.

<sup>46</sup> Estos artículos se refieren a los derechos de protección de los justiciables. Particularmente, a la tutela judicial efectiva (artículo 75); al debido proceso y sus garantías (artículo 76); a las garantías básicas de los procesos penales (artículo 77); a la protección de las víctimas y su no revictimización (artículo 78); a la prohibición de extradición (artículo 79); a la imprescriptibilidad de los delitos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas y crímenes de agresión contra el Estado; a los procedimientos especiales y expeditos en el caso de delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio y los que se cometan contra niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultas mayores y personas que, por sus particularidades, requieren una mayor protección; y, a la seguridad jurídica (artículo 82).

<sup>47</sup> Art. 130.- FACULTADES JURISDICCIONALES DE LAS JUEZAS Y JUECES.- *“Es facultad esencial de las juezas y jueces ejercer las atribuciones jurisdiccionales de acuerdo con la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes; por lo tanto deben: 1. Cuidar que se respeten los derechos y garantías de las partes procesales en los juicios; 2. Velar por una eficiente aplicación de los principios procesales; 3. Propender a la unificación del criterio judicial sobre un mismo punto de derecho; 4. Motivar debidamente sus resoluciones. [...]; 5. Velar por el pronto despacho de las causas de acuerdo con la ley; 6. Vigilar que las servidoras y los servidores judiciales y las partes litigantes que intervienen en los procesos a su conocimiento, cumplan fielmente las funciones a su cargo y los deberes impuestos por la Constitución y la ley; 7. Disponer la comparecencia de las partes procesales, testigos y peritos, cuya presencia sea necesaria para el desarrollo del juicio, por medio de la Policía Nacional. [...]; 8. Convalidar de oficio o a petición de parte los actos procesales verificados con inobservancia de formalidades no esenciales [...]; 9. Procurar la celeridad procesal, [...]; 10. Ordenar de oficio, con las salvedades señaladas en la ley, la práctica de las pruebas que juzguen necesarias para el esclarecimiento de la verdad; 11. Salvo los casos en que la ley expresamente disponga lo contrario, procurar la conciliación [...]; 12. Rechazar liminarmente el pedido que reitere otro propuesto por cualquier litigante y por la misma*

*sumario administrativo se deberá además recurrir al examen de los principales deberes, prohibiciones y facultades de los jueces y juezas, fiscales y defensores públicos, referidos [...]*". Por lo cual, no basta con afirmar que la negligencia es evidente y, por tanto, prescindir de demostrarla, *"pues el desvanecimiento de la presunción de inocencia requiere siempre de una adecuada argumentación y acervo probatorio"*<sup>48</sup>.

- 79.** El error inexcusable, según dispone la Ley Reformativa del COFJ, consiste, por su parte, en un error judicial *"grave y dañino, sobre el cual el juez, fiscal o defensor tiene responsabilidad. Es grave porque es un error obvio e irracional, y por tanto, indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos [...] es dañino porque [...] perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros"*<sup>49</sup>. En los términos de la sentencia 3-19-CN/20, consiste en *"la equivocación generalmente imputable a un juez o tribunal en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y consistente, en sentido amplio, en una inaceptable interpretación o aplicación de normas jurídicas, o alteración de los hechos referidos a la litis"*<sup>50</sup>.
- 80.** De lo anterior se desprende que, mientras que la manifiesta negligencia implica un desconocimiento o incumplimiento de un deber relacionado al trámite o la ritualidad del proceso judicial, el error inexcusable tiene como elemento definitorio una grave equivocación relacionada a la aplicación de normas jurídicas, es decir, se vincula a aspectos sustantivos o de fondo de la causa. La sentencia 3-19-CN/20, dispone en esta línea:

*El error inexcusable es siempre una especie o forma de error judicial, es decir, una equivocación grave y dañina, relacionada con la interpretación y aplicación de disposiciones jurídicas específicas o con la apreciación de hechos para la resolución de una determinada causa judicial. La manifiesta negligencia implica un marcado descuido, una falta de atención y cuidado, pero respecto a informarse sobre los deberes como juez, fiscal o defensor público y actuar conforme a dicho deber en el trámite y la ritualidad de una causa*<sup>51</sup>.

- 81.** Así, existirá error inexcusable cuando de la conducta judicial se desprenda una equivocación que se expresa en un juicio erróneo, en la aplicación de normas o en el análisis de los hechos, por fuera de las posibilidades interpretativas o fácticas razonables y aceptables. Por su parte, se verificará una manifiesta negligencia, cuando se trate del incumplimiento de un deber que se expresa en una acción u omisión contraria a la debida

---

*razón, o cuando a pesar de fundarse en razón distinta, ésta pudo ser alegada al promoverse el petitorio anterior; 13. Rechazar oportuna y fundamentadamente las peticiones, [...] que se formulen dentro del juicio que conocen, con manifiesto abuso del derecho o evidente fraude a la ley, o con notorio propósito de retardar la resolución o su ejecución [...]; 14. Ordenar, [...] la publicación de la parte resolutive de la decisión final en un medio de comunicación [...]; y, 15. Ejercer las demás atribuciones establecidas por la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, las leyes y los reglamentos".*

<sup>48</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 63.

<sup>49</sup> Ley Reformativa del COFJ. Registro Oficial No. 345 de 8 de diciembre de 2020. Artículo 20.3.

<sup>50</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 64.

<sup>51</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 67.

diligencia y, como tal, generalmente referida al trámite o a la actuación procesal dentro de una causa.

82. A la luz de las características que distinguen a la manifiesta negligencia y al error inexcusable, corresponde ahora realizar un análisis integral de las conductas de las autoridades judiciales, así como de los argumentos presentados por los jueces de la Sala de la Corte Provincial en sus informes de descargo.

#### 6.4.1. Sobre las conductas ejecutadas por el juez de la Unidad Judicial

83. Primero, en relación a la actuación del juez de la Unidad Judicial en el proceso de medidas cautelares constitucionales, al concederse el recurso de apelación interpuesto respecto de la revocatoria de estas medidas, esta autoridad judicial contravino el artículo 35 de la LOGJCC y, como consecuencia, dio paso a la tramitación del proceso bajo un recurso procesal inexistente. Esta conducta trajo consigo la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por cuanto, al aceptar una apelación no prevista en la legislación vigente, el proceso prosiguió en el marco de un recurso inexistente, contraviniéndose el principio constitucional de legalidad y dejándose en estado de incertidumbre a las partes procesales.
84. En razón de lo anterior, y ante la falta de argumentos de descargo presentados por el juez de la Unidad Judicial —pese a haber sido notificado con la providencia de 3 de mayo de 2022— este Organismo identifica que el juez de la Unidad Judicial incurrió en un error grave y dañino en la aplicación de la normativa pertinente al caso concreto al haber concedido un recurso de apelación inexistente, inobservando lo dispuesto en el artículo 35 de la LOGJCC. Así, la gravedad de este juicio erróneo se verifica en que, al haber concedido un recurso de apelación no contemplado en la legislación, luego de haber revocado las medidas cautelares constitucionales, el juez de la Unidad Judicial dio paso a la tramitación de un proceso inexistente, por fuera de la previsibilidad en la aplicación de las normas que garantiza el derecho a la seguridad jurídica. Con ello, abrió la puerta para que los jueces de la Corte Provincial, a través de sus posteriores acciones y omisiones, en la práctica modifiquen la decisión de revocatoria de medidas cautelares, suspendiendo por varios años un proceso coactivo, como se analizará posteriormente.
85. En los términos de la sentencia No. 3-19-CN/20, de conformidad con la Ley Reformatoria del COFJ, el error inexcusable se verifica cuando la conducta judicial implica una equivocación de la autoridad judicial “*en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y consistente, en sentido amplio, en una inaceptable interpretación o aplicación de normas jurídicas*” (énfasis añadido)<sup>52</sup>. A mayor abundamiento, la referida sentencia dispone que, en el error inexcusable, el énfasis está en la equivocación que se expresa en un juicio erróneo<sup>53</sup>, principalmente, en lo relativo a la aplicación de normas y el análisis de los hechos. Por tal razón, la sentencia en análisis añade que se trata de actuaciones de servidores judiciales fuera de lo jurídicamente aceptable. En términos de la Corte Constitucional, el error inexcusable se verifica en “*juicios claramente*

<sup>52</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 64.

<sup>53</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 65.

*arbitrarios y contrarios al entendimiento común y general del Derecho. Por esta razón, el error inexcusable es reconocido de forma unánime o mayoritaria por la comunidad de operadores jurídico como absurdo y arbitrario, pues se halla fuera de las posibilidades interpretativas o constataciones fácticas generalmente reconocidas como jurídicamente razonables y aceptables”<sup>54</sup> (énfasis añadido).*

- 86.** Esta Corte verifica que la concesión del recurso de apelación interpuesto respecto de la revocatoria de estas medidas, al ser un recurso no previsto en el artículo 35 de la LOGJCC, constituye una actuación que se halla fuera de las posibilidades interpretativas de este artículo y, por tanto, resulta en una equivocación grave y jurídicamente injustificable por parte del juez de la Unidad Judicial, vinculada a aspectos sustantivos de la causa<sup>55</sup>. En tal virtud, la Corte Constitucional declara que el juez de la Unidad Judicial incurrió en error inexcusable al inobservar el artículo 35 de la LOGJCC y, como consecuencia, ocasionó un perjuicio a la administración de justicia y a los justiciables por incumplir su deber de aplicar las normas correspondientes y específicas de conformidad con los hechos de la causa judicial bajo análisis<sup>56</sup>.

#### **6.4.2. Sobre las conductas ejecutadas por los jueces de la Corte Provincial**

- 87.** Segundo, respecto de la actuación de los jueces de la Corte Provincial, este Organismo identifica tres conductas a ser analizadas: (i) el avoco de conocimiento de la causa en fase de apelación y la respectiva convocatoria a audiencia; (ii) la suspensión del proceso coactivo para remitirlo en consulta al Tribunal de la CAN; y, (iii) la falta de pronunciamiento —hasta la actualidad— sobre la respuesta emitida por el Tribunal de la CAN, a pesar de que han transcurrido alrededor de cinco años.
- 88.** Sobre la primera conducta identificada, del proceso se desprende que el 28 de septiembre de 2016, los jueces de la Corte Provincial avocaron conocimiento de la causa en fase de apelación y, mediante providencia de 12 de octubre de 2016 convocaron a audiencia, pese a que el ordenamiento jurídico no prevé este recurso frente a decisiones que revocan medidas cautelares.
- 89.** Frente a ello, los jueces de la Corte Provincial señalaron en sus respectivos informes de descargo que la decisión de avocar conocimiento del recurso de apelación se fundamentó en el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo o resolución. Manifestaron que no se inobservó el artículo 35 de la LOGJCC por cuanto su decisión se adoptó con el fin de no situar en estado de indefensión a la parte recurrente y luego de verificar que no se generaba gravamen irreparable alguno al SENA. Por último, señalaron que sus actuaciones se dieron para proseguir con el trámite iniciado por la Unidad Judicial.
- 90.** Este Organismo observa que los fundamentos de los informes de descargo pretenden justificar la falta de aplicación de la norma vigente y aplicable al caso concreto por parte

<sup>54</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 69.

<sup>55</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 67.

<sup>56</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 67.

de los jueces de la Corte Provincial –esto es, el artículo 35 de la LOGJCC— en el supuesto reconocimiento del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo. Ahora bien, cabe recordar que el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo, como garantía del derecho a la defensa “*se encuentra condicionado a los presupuestos y requisitos configurados en la normativa procesal*”<sup>57</sup>, es decir, garantiza el acceso efectivo al recurso siempre que el ordenamiento jurídico así lo regule<sup>58</sup>.

91. Por lo cual, sin perjuicio de que el recurso fue concedido por el juez de la Unidad Judicial, correspondía a los jueces de la Corte Provincial devolver la causa y no proseguir con su tramitación<sup>59</sup>. Dado que el recurso de apelación, de conformidad con el artículo 35 de la LOGJCC, no estaba previsto para el supuesto en análisis, el no avocar conocimiento no hubiese implicado una vulneración del derecho a recurrir. Al contrario, aquella decisión, al ser apegada a la ley, hubiese evitado una afectación grave y dañina a las partes como consecuencia de la actuación judicial errónea que impulsó la continuación del proceso, en el marco de un recurso inexistente.
92. En virtud de estas consideraciones, esta Corte identifica que, al avocar conocimiento, convocar a audiencia y proseguir con la tramitación de la causa en el marco de una fase procesal inexistente, los jueces de la Corte Provincial incurrieron en un error sustantivo de aplicación normativa que devino en la continuación de un proceso no previsto en el ordenamiento jurídico y dio paso a que se materialicen posteriores vulneraciones de derechos. A juicio de esta Corte, esta actuación contraviene lo previsto en el artículo 35 de la LOGJCC y, de conformidad con la sentencia No. 3-19-CN/20 y lo señalado en el párrafo 85 *supra*, constituye un juicio absurdo y arbitrario que se “*halla fuera de las posibilidades interpretativas o constataciones fácticas generalmente reconocidas como jurídicamente razonables y aceptables*”<sup>60</sup> (énfasis añadido).
93. En consecuencia, este Organismo declara que los jueces provinciales incurrieron en error inexcusable por cuanto, al no devolver el proceso a la Unidad Judicial, inobservaron la norma relativa a la imposibilidad de conceder el recurso de apelación frente a una decisión de revocatoria de medidas cautelares constitucionales, incumpliendo así su deber de aplicar las normas correspondientes y específicas de conformidad con los hechos de una determinada causa judicial.
94. Luego, en relación con la segunda conducta identificada, esto es, la actuación que dispuso la suspensión del proceso coactivo, este Organismo identifica que mediante auto de 12 de noviembre de 2016, los jueces de la Corte Provincial ordenaron que se suspenda el proceso coactivo y se lo envíe al Tribunal de la CAN a fin de que se interprete la aplicación de las normas de la Decisión 778. En la práctica, esta actuación procesal (i)

<sup>57</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 2529-16-EP/21 de 01 de septiembre de 2021, párr. 34

<sup>58</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 2529-16-EP/21 de 01 de septiembre de 2021, párr. 32.

<sup>59</sup> En caso de duda sobre compatibilidad entre el derecho constitucional a recurrir y la imposibilidad de conceder la apelación respecto de la decisión que decidió revocar las medidas cautelares, las autoridades jurisdiccionales que conocieron el caso podrían haber presentado una consulta de norma ante esta Corte Constitucional. Por lo que, bajo ningún supuesto, se justifica su falta de diligencia al tramitar un recurso inexistente.

<sup>60</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 69.

generó que las medidas cautelares previamente revocadas subsistan a favor de la compañía actora; (ii) desnaturalizó esta garantía jurisdiccional al ordenar la suspensión en el marco de una acción que no constituye un procedimiento de fondo; y, (iii) contravino la naturaleza simple y ágil que caracteriza a un procedimiento de medidas cautelares constitucionales.

95. En sus respectivos informes de descargo, los jueces de la Corte Provincial se limitaron a señalar que la suspensión del proceso obedeció a su obligación constitucional de “*decidir sobre la controversia planteada*” pues, caso contrario, hubiesen incumplido su deber de resolver “*el fondo del caso concreto sobre la base de los argumentos jurídicos expuestos en el recurso de apelación*”. Al respecto, esta Corte Constitucional identifica que, en dichos informes, los jueces no tomaron en consideración la particular naturaleza de los procesos de medidas cautelares constitucionales y, por tanto, no ofrecieron una explicación que justifique la suspensión de un proceso caracterizado por su inmediatez, agilidad, sencillez y eficacia.
96. La Corte observa que al suspender el proceso coactivo para remitirlo en consulta al Tribunal de la CAN, los jueces de la Corte Provincial incurrieron en un juicio erróneo, grave y dañino, que terminó por desnaturalizar las medidas cautelares constitucionales al ordenar, sin competencia alguna, la suspensión del proceso coactivo. En la práctica, esta decisión jurisdiccional dejó subsistentes las medidas cautelares previamente revocadas, en contravención de su naturaleza propia. Así, toda vez que se ha desnaturalizado una garantía jurisdiccional, este Organismo declara que los jueces provinciales incurrieron en error inexcusable al suspender el proceso coactivo en contravención de la naturaleza temporal y revocable de las medidas cautelares constitucionales dejando así subsistentes medidas previamente revocadas, en perjuicio de la entidad accionada y de la propia administración de justicia.
97. Respecto a la tercera conducta identificada, este Organismo encuentra que, pese a que el Tribunal de la CAN emitió una respuesta el 7 de abril de 2017, hasta el momento, los referidos jueces no se han pronunciado de manera alguna. Dado que ha transcurrido un tiempo en exceso y el proceso coactivo que fue suspendido de forma irregular se mantiene en dicho estado, es claro que el actuar de los jueces provinciales desconoció la naturaleza temporal y revocable de las medidas cautelares constitucionales y, por tanto, vulneró el derecho a la seguridad jurídica.
98. Sobre este punto, los jueces de la Corte Provincial manifestaron en sus informes de descargo que al momento de recibir la contestación del Tribunal de la CAN, el juez provincial Lenin Zaballos Martínez se encontraba suspendido por el Consejo de la Judicatura de sus actividades como ponente de la Sala, por lo cual, la respuesta recayó en conocimiento de otro juez, no siéndoles imputable ningún tipo de retardo en la tramitación de la causa. Adicionalmente, alegaron que, debido a la suspensión del juez ponente, no tuvieron conocimiento de la contestación emitida por el Tribunal de la CAN hasta la fecha en que esta Corte Constitucional solicitó la emisión de un informe de descargo para la declaratoria jurisdiccional previa.



- 99.** Por último, señalaron que, pese que el Tribunal de la CAN remitió su respuesta, las partes no presentaron escritos impulsando el proceso ni comparecieron a él con la finalidad de advertir algún interés legítimo. Concluyeron, por lo mencionado, que no se configura una infracción gravísima susceptible de destitución.
- 100.** A juicio de este Organismo, los argumentos de los jueces provinciales para justificar su silencio frente a la respuesta emitida por el Tribunal de la CAN, constituyen prueba de su falta de diligencia. Los jueces de la Corte Provincial pretenden justificar su actuar en que, al momento en que el Tribunal de la CAN remitió su respuesta a la consulta formulada, el juez ponente estaba suspendido temporalmente de sus funciones. La suspensión temporal del juez ponente, sin embargo, no constituye una justificación jurídica suficiente para la inobservancia del deber constitucional de garantizar el debido proceso y la tutela judicial efectiva en la resolución de la causa. Si bien podrían existir diferencias en el grado de responsabilidad del ponente respecto de aquel de los otros miembros de la Sala, esta Corte considera que dado que todos los miembros de la Sala formularon la consulta, el deber de diligencia imponía que den seguimiento a la respuesta del Tribunal de la CAN respecto a la interpretación prejudicial de la Decisión 778, más aún cuando, de manera contraria a la naturaleza ágil de las medidas cautelares, habían decidido suspender un proceso coactivo con fundamento en la consulta al Tribunal de la CAN.
- 101.** A mayor abundamiento –incluso si se pasare por alto la falta de diligencia de los jueces por no haberse pronunciado sobre la respuesta del Tribunal de la CAN— este Organismo identifica que la suspensión del juez Lenin Zeballos Martínez finalizó el 19 de abril del 2017. Así, a partir de esa fecha, correspondía al ponente revisar los escritos incorporados al proceso, informarse sobre la respuesta emitida por el Tribunal de la CAN y remitirla a los demás jueces de la Corte Provincial para, de manera ágil y oportuna, pronunciarse sobre ella y proseguir con la tramitación de la causa. Hasta la actualidad, sin embargo, no se ha emitido pronunciamiento judicial alguno.
- 102.** Por añadidura, el hecho de que las partes procesales no se hayan pronunciado respecto a la respuesta del Tribunal de la CAN, tampoco justifica la falta de diligencia de los jueces de la Corte Provincial ni los exime de responsabilidad por el incumplimiento de sus deberes en la tramitación del proceso. El silencio de los jueces provinciales ha ocasionado que, hasta la actualidad, las partes se encuentren en un estado de incertidumbre que trae consigo una afectación del derecho a la seguridad jurídica. Además, las medidas cautelares previamente revocadas se mantienen en la práctica vigentes desde hace más de cinco años, desconociéndose su naturaleza temporal, ágil y revocable.
- 103.** En razón de lo anterior, este Organismo observa que al no pronunciarse sobre la respuesta remitida por el Tribunal de la CAN, a pesar de que se había suspendido un proceso coactivo a la espera de dicha contestación, los jueces de la Corte Provincial incumplieron su deber constitucional de debida diligencia en el trámite procesal, más aún considerando el tratamiento especial y prioritario que debe darse a las medidas cautelares constitucionales. Esto, en virtud de que en los términos de la sentencia No.

3-19-CN/20, de conformidad con la Ley Reformatoria del COFJ, la manifiesta negligencia se verifica cuando la conducta judicial implica “*un marcado descuido, una falta de atención y cuidado [...] el incumplimiento del deber, que se expresa en una acción u omisión contraria a la debida diligencia, por tanto, generalmente referida al trámite o actuación procesal requerida en una causa*” (énfasis añadido)<sup>61</sup>.

**104.**A juicio de esta Corte, la actuación analizada demuestra la manifiesta negligencia en el trámite procesal por parte de los jueces de la Corte Provincial. Esto, en virtud de que se ha constatado el “*incumplimiento de un deber relacionado con el trámite y la ritualidad del proceso judicial*”<sup>62</sup> y se evidencia “*un marcado descuido, una falta de atención y cuidado [...] y actuar conforme a dicho deber en el trámite y la ritualidad de una causa*”<sup>63</sup>. Generándose, como consecuencia, un daño a la administración de justicia, conforme el artículo 20.3 de la Ley Reformatoria del COFJ, particularmente, por tratarse de un proceso de medidas cautelares constitucionales que se caracteriza por su naturaleza ágil, simple y efectiva. La falta de pronunciamiento de los jueces de la Corte Provincial, hasta la actualidad, constituye una omisión contraria a los principales deberes, prohibiciones y facultades de los jueces y juezas previstos principalmente en el artículo 130 del COFJ. Además, contraviene lo dispuesto en el artículo 82 relativo al derecho a la seguridad jurídica, desconoce los derechos de protección reconocidos en la Constitución, y constituye una actuación irregular contraria a las garantías procesales básicas reconocidas en la Constitución y en el COFJ<sup>64</sup>. En vista de que las actuaciones judiciales analizadas se produjeron en el marco de un proceso de medidas cautelares constitucionales, su gravedad y los daños que generan a la administración de justicia son evidentes, en atención a la naturaleza propia de esta garantía jurisdiccional.

**105.**En razón de todo lo expuesto, este Organismo declara que los jueces de la Corte Provincial incurrieron en: (i) error inexcusable al avocar conocimiento de la causa, convocar a audiencia y suspender el proceso coactivo para su interpretación prejudicial ante la CAN; y, (ii) en manifiesta negligencia al no pronunciarse hasta la actualidad sobre la respuesta recibida por parte del Tribunal mencionado.

**106.**Cabe precisar que, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento, la declaratoria judicial previa constituye un pronunciamiento sobre la existencia de infracción “*mas no sobre la determinación de la responsabilidad subjetiva ni la sanción que corresponda al servidor o servidora judicial*”. En tal virtud, de conformidad con el artículo 22 de la Ley Reformatoria del COFJ, corresponderá al Consejo de la Judicatura, en el sumario administrativo que lleve adelante, realizar otras valoraciones como la gravedad de la conducta, el grado de responsabilidad en razón de la conducta ejecutada por cada juzgador, la idoneidad, la proporcionalidad de la sanción, entre otros.

**107.**Por último, según lo dispuesto en el Reglamento, la presente declaración jurisdiccional previa de existencia de manifiesta negligencia y error inexcusable es única e

<sup>61</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 67.

<sup>62</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 65.

<sup>63</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 67.

<sup>64</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 79.

inapelable<sup>65</sup>, constituye condición suficiente para que el Consejo de la Judicatura inicie el sumario administrativo<sup>66</sup> y, las razones que expuestas para emitirla constituyen precedentes obligatorios para todo el sistema de administración de justicia constitucional<sup>67</sup>.

## 7. Decisión

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

- 1. Aceptar** parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 964-17-EP.
- 2. Declarar** que los autos impugnados vulneraron el derecho a la seguridad jurídica del SENA, reconocido en el artículo 82 de la Constitución, por haber desnaturalizado las medidas cautelares constitucionales y transgredido el principio de legalidad.
- 3.** Como medida de reparación, **dejar** sin efecto la providencia de 7 de septiembre de 2016 emitida por el juez de la Unidad Judicial dentro del proceso No. 09359-2016-02365, así como todos los autos dictados con posterioridad; y, **rechazar por improcedente** el recurso de apelación presentado por la compañía Diarjo S.A. En consecuencia, las partes deberán estar a lo resuelto por la Unidad Judicial en el auto de 2 de septiembre de 2016 que revocó las medidas cautelares.
- 4.** Respecto a la actuación del juez de la Unidad Judicial y los jueces de la Corte Provincial, dispone:
  - 4.1. Declarar** que Edis Ulberto Oseguera Villamar, juez de la Unidad Judicial que resolvió el proceso No. 09359-2016-02365 en primera instancia, incurrió en error inexcusable al conceder el recurso de apelación y elevarlo a la Sala de Corte Provincial.
  - 4.2. Declarar** que Lenin Zeballos Martínez, Carlos Luis Zambrano Veintimilla y Jessy Marcelo Monroy Castillo, jueces de la Corte Provincial que conocieron el recurso de apelación dentro del proceso No. 09359-2016-02365, incurrieron en (i) error inexcusable al (i.1) avocar conocimiento del proceso y convocar a audiencia en fase de apelación; y, (i.2) suspender el proceso coactivo para remitir una consulta al Tribunal de la CAN; y, (ii) en manifiesta negligencia por no pronunciarse hasta la actualidad respecto de la respuesta emitida por dicho Tribunal.

---

<sup>65</sup> Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional. Resolución No. 012-CCE-PLE-2020. Registro Oficial No. 84 de 13 de octubre de 2020. Artículo 5.

<sup>66</sup> Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional. Resolución No. 012-CCE-PLE-2020. Registro Oficial No. 84 de 13 de octubre de 2020. Artículo 15.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

- 4.3. Notificar** esta decisión de declaración jurisdiccional previa al Consejo de la Judicatura para que, según el caso, dé inicio al procedimiento que corresponda, y a la Comisión de la Corte Nacional de Justicia de Compilación, Análisis y Unificación de las Calificaciones Jurisdiccionales de Infracciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 del Reglamento.
- 4.4. Ordenar** al Consejo de la Judicatura que, en el plazo máximo de quince días contados a partir de la notificación de esta sentencia, la difunda en su página de internet, por un período de seis meses consecutivos, a través de sus cuentas oficiales de redes sociales y mediante circular, entre los jueces, juezas, fiscales, defensores y defensoras públicas. Para justificar el cumplimiento integral de esta medida, el Consejo de la Judicatura deberá remitir a la Corte Constitucional, en el plazo máximo de veinte días desde la notificación de esta sentencia, la constancia de su publicación en el banner principal del portal web del Consejo de la Judicatura, en las cuentas oficiales de las redes sociales institucionales y de la constancia de la circular remitida a los jueces, juezas, fiscales, defensores y defensoras públicos.

**109.**Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 22 de junio de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**