

Quito, D.M., 08 de marzo de 2023

**CASO No. 2800-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 2800-17-EP/23**

**Tema:** La Corte Constitucional rechaza la acción planteada por considerar que la Universidad de Guayaquil no cuenta con legitimación para alegar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica e igualdad, sobre la base de lo establecido en las sentencias No. 2681-16-EP/21 y No. 729-14-EP/20.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 13 de enero de 2017, Norma Allyson Armijos Triviño, Carlos Mario Camba Pérez y Oswaldo Francisco Zavala Palacios (“actores”) presentaron una demanda de acción de protección en contra de la Universidad de Guayaquil, por haber emitido el memorando No. UATH-UG-GC-D-2016-351, en el cual la Unidad de Talento Humano solicitó a la Comisión de impugnación que verifique las maestrías de los actores quienes habían ganado un concurso de méritos y oposición.<sup>1</sup> El proceso recayó en la Unidad Judicial de violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar Guayaquil Sur, de la provincia de Guayas (“Unidad Judicial”) y el proceso fue signado con el No. 09572-2017-00263.<sup>2</sup>
2. El 24 de enero de 2017, la Unidad Judicial, **i)** aceptó la acción; **ii)** declaró la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica; **iii)** ordenó que el órgano rector de la Universidad de Guayaquil resuelva sobre la situación de los accionantes; y, **iv)** dispuso que la entidad accionada haga pública la decisión que adopte<sup>3</sup>. Frente a esta decisión, la

<sup>1</sup> Los actores solicitaron: **(i)** se declare la vulneración de sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y **(ii)** se señale fecha y hora para la posesión de sus nombramientos.

<sup>2</sup> En el marco de un concurso de méritos y oposición para la selección de docentes de la Universidad de Guayaquil: **(i)** se procedió a la revisión de la afinidad de la formación académica para las cátedras correspondientes a la Facultad de Comunicación Social de los accionantes; **(ii)** mediante memorando UATH-UG-GC-D-2016-351 la Dirección de Talento Humano solicitó que la Comisión de Impugnación realice una revisión y análisis complementario sobre la afinidad de las maestrías de los accionantes; **(iii)** en memorando UG-UATH-GC-D-2016-322 se aprobó el informe de mayoría y se declaró ganadores del concurso a los participantes que constan en la nómina; y, **(iv)** el Órgano Colegiado Académico Superior de la Universidad de Guayaquil dictó la resolución No. RCU-SO-07-156-07-2016 y resolvió que la resolución que antecede cuenta con visto bueno condicionado por la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional de la Universidad de Guayaquil.

<sup>3</sup> La Unidad Judicial argumenta que en la resolución no se especifica el tiempo en el cual se resolvería la situación de los accionantes. Por lo que, consideró que carece de los elementos de motivación del art. 76 de la Constitución de la República.

Universidad de Guayaquil, de manera oral, interpuso recurso de apelación<sup>4</sup> en la audiencia.

3. El 03 de julio de 2017, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala Provincial**”) (i) negó el recurso de apelación; (ii) confirmó la sentencia subida en grado; y, (iii) dispuso “*que en el término de 15 días la Universidad de Guayaquil, otorgue los respectivos nombramientos y se los poseione en calidad de docentes de 40 horas en virtud de haber sido declarados ganadores del V Concurso de Mérito y Oposición*”.<sup>5</sup>
4. Respecto a esta decisión, la Universidad de Guayaquil solicitó aclaración y ampliación, petición que fue negada el 28 de agosto de 2017<sup>6</sup> y notificada el 31 de agosto de 2017.
5. El 28 de septiembre de 2017, Galo Alberto Salcedo Rosales, en calidad de rector y representante legal de la Universidad de Guayaquil (“**entidad accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 03 de julio de 2017, dictada por la Sala Provincial.
6. El 26 de marzo de 2018, la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda y, por sorteo de 11 de abril de 2018, su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
7. Una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo efectuado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió la sustanciación de la presente causa. En tal virtud, con fecha 30 de marzo de 2022, avocó conocimiento de la causa y solicitó informe de descargo a la autoridad judicial accionada.
8. El 17 de junio de 2022, Pedro Ortega Andrade en calidad de juez de la Sala Provincial remitió un informe indicando que no fue juez sustanciador de la causa, por lo que no puede pronunciarse. Posteriormente, el 23 de junio de 2022, los jueces parte de la Sala Provincial que resolvieron la acción de protección, Guillermo Pedro Valarezo Coello y Beatriz Irene Cruz Amores remitieron su informe de descargo.

---

<sup>4</sup> La Universidad de Guayaquil apeló ya que consideró que la petición de los accionantes fue que se resuelva su situación jurídica; sin embargo, a criterio de la Universidad, la Unidad Judicial les otorgó un derecho (el nombramiento) que nunca tuvieron. Además, argumentó que, tras la sentencia de primera instancia, sí se resolvió su situación determinando que efectivamente no son calificados (Resolución No. RCU-SE-11-067-03-2017 de 21 de marzo de 2017).

<sup>5</sup> Mediante escrito de 29 de mayo de 2017, el señor John Alfredo Arias Villamar presentó un *amicus curiae* solicitando que por encontrarse en la misma situación jurídica que los legitimados activos, se resuelva a su favor de igual manera. La Sala Provincial resolvió que: “*no es procedente toda vez que como se ha mencionado en líneas anteriores el amicus curiae no es parte procesal y por ende no busca beneficio personal ya que su intervención radica en ayudar o colaborar en el esclarecimiento de la acción constitucional*”.

<sup>6</sup> La Sala Provincial consideró que: “*la resolución (...) es suficientemente clara, no contiene partes oscuras; y, resuelve jurídica y motivadamente las pretensiones planteadas por las partes*”.

## **II. Competencia**

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

## **III. Fundamentos de las partes**

### **3.1. Fundamentos y pretensión de la entidad accionante**

10. La entidad accionante estableció que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y a la igualdad (art. 66. 4 CRE). Indica además, que la sentencia desconoce los preceptos contenidos en los arts. 226 y 228 de la CRE.<sup>7</sup>
11. La entidad accionante argumenta que la vulneración al derecho a la seguridad jurídica ocurre por lo siguiente: i) desconoce al artículo 228 el cual establece que el ingreso al sector público se lo debe realizar por concurso de méritos y oposición; ii) no se toma en consideración la organización, competencias y deberes de la comisión interventora y el Órgano Colegiado Académico Superior; y, iii) se le otorgó a los accionantes un derecho que no tenían mediante acción de protección.
12. Específicamente sobre el punto ii), la entidad accionante sostiene que la comisión interventora dio un visto bueno condicionado a la resolución del Órgano Colegiado Académico Superior y concluyó que *“los señores hoy accionantes, no contaban con maestría afín incumpliendo con los requisitos del concurso, por lo cual el fallo de la Sala, está yéndose contra la seguridad jurídica desconociendo la autonomía de la Universidad de Guayaquil, otorgada por nuestra Constitución y demás leyes antes mencionadas, desconociendo las atribuciones legales de la Comisión Interventora”*.
13. En esta línea, precisa que *“ninguna resolución del Órgano Colegiado Académico Superior de la Institución Intervenida, surte efectos sin que la comisión interventora emita su visto bueno, sea este condicionado o no, por lo que mientras esta condición de la Comisión Interventora no es resuelta, el proceso no ha culminado como erróneamente pretende interpretar la sala declarándolos ganadores a los accionados y*

---

<sup>7</sup> Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

*requiriendo a la Universidad emitir sus respectivos nombramientos, atentando contra norma jurídica expresa en audiencias esgrimida”.*

14. En cuanto al derecho a la igualdad, arguye que se habría perpetrado un trato desigual a los otros participantes quienes obtuvieron una nota de acuerdo con sus méritos, lo cual vulneró, a su vez, el precepto constitucional contenido en el artículo 228.
15. Sobre lo expuesto, la entidad accionante solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada.

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

16. Los jueces Guillermo Pedro Valarezo Coello y Beatriz Irene Cruz Amores, en su informe de descargo, señalaron que la sentencia impugnada no declaró la existencia de un derecho a los accionantes. Al contrario, siguiendo la naturaleza de la acción protegieron la vulneración del derecho ya reconocido a los accionantes por haber ganado el concurso de méritos y oposición.
17. También, indicaron que, únicamente, conocieron los hechos concretos que impugnaron los accionantes porque alegaron eran violatorios de derechos. Además, dejan en claro que no se conoció sobre situaciones de terceros, tan es así que rechazaron el pedido de *amicus curiae* presentado por John Alfredo Arias y no sé abrió los efectos de la sentencia a su favor.
18. Por último, solicitaron que “*se tenga como elemento de descargo a nuestro favor, la motivación de las sentencias emitidas de primera y segunda instancia*”.

## **IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

### **Cuestión previa**

19. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.<sup>8</sup>
20. La entidad accionante alega la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, en virtud de una presunta inobservancia de los establecido en los artículos 226 y 228 de la Constitución, y del derecho a la igualdad, por un presunto trato diferenciado con otros participantes del concurso de oposición y méritos. Al respecto, corresponde determinar si la entidad accionante está legitimada para alegar estos derechos.
21. En la sentencia No. 282-13-JP/19, de 04 de septiembre de 2019, esta Corte Constitucional estableció que “*la titularidad de los derechos recae en los individuos o*

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14- EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

*colectivos, mas no en el Estado y sus distintos órganos”.*<sup>9</sup> No obstante, reconoció que los órganos de administración del Estado con el fin de garantizar un ejercicio de defensa en los procedimientos administrativos y judiciales, “*pueden ejercer el ámbito procesal de derechos como los mencionados, y pueden, al igual que cualquier sujeto dotado de personalidad, activar la jurisdicción en búsqueda de una solución motivada, basada en derecho y obtenida en el marco de un proceso que se desarrolle con todas las garantías, a fin de garantizar el ejercicio efectivo de sus competencias*”.<sup>10</sup>

22. En concordancia con ello, en las sentencias No. 729-14-EP/20<sup>11</sup> y No. 2681-16-EP/21, este Organismo consideró que, aun cuando las entidades públicas pueden presentar una vulneración a la seguridad jurídica, solo lo pueden hacer cuando se trata de normas relacionadas al procedimiento judicial. Por lo que, determinó que no es posible analizar el cargo de seguridad jurídica por la presunta inobservancia de la norma contenida en el artículo 228 de la Constitución, ya que este no se refiere a la tramitación del juicio.
23. Así, de los párrafos precedentes, este Organismo considera que se ha configurado un precedente en sentido estricto que puede formularse en la siguiente regla: Si **(i)** una entidad pública alega la vulneración al derecho a la seguridad jurídica dentro de una acción extraordinaria de protección; **(ii)** por considerar que el otorgamiento de nombramientos desconoce lo prescrito en el artículo 228 de la CRE, respecto del ingreso al sector público por medio de un concurso de méritos y oposición [**Supuesto de hecho**]; entonces, al no tratarse de una presunta inobservancia de normas relacionadas al procedimiento judicial, la entidad pública no tiene titularidad ni legitimación activa para alegar dicha vulneración y debe ser rechazada por improcedente [**Consecuencia jurídica**].
24. Es así que, en este caso, dado que el accionante es una entidad del sector público y alegó la vulneración de seguridad jurídica en su demanda, se cumple con el primer elemento de la mencionada regla (i). De igual manera, del cargo expuesto en el párrafo 11 supra, se desprende que la entidad pública alegó, precisamente, que el otorgamiento de nombramientos inobservó del artículo 228 de la CRE y con ello vulneró su derecho; por lo que, de igual manera, se cumple también con el presupuesto (ii). En consecuencia, verificado que la causa se encuentra en los supuestos facticos de la regla jurisprudencial, esta Corte determina que la entidad accionante no tiene la titularidad ni la legitimación

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 282-13-JP/19, de 04 de septiembre de 2019, párr. 31.

<sup>10</sup> *Ibidem*, párr. 32.

<sup>11</sup> “23. En el presente caso, la norma cuya transgresión se alega, la contenida en el artículo 228 de la Constitución, no se refiere a la tramitación de un juicio, es decir, no es una norma adjetiva. Y tampoco trae aparejada la eventual vulneración de un derecho con contenido procesal. De hecho, el IESS se refiere a los derechos de participación e igualdad, previstos en los artículos 61.7 y 66.4 de la Constitución (ver párr. 8.2. supra), de quienes pudieron haber participado en el concurso de méritos y oposición, es decir, ni siquiera invocó un derecho del que sea titular.

25. En este caso, en definitiva, la alegación del accionante no permite formular un problema jurídico ya que una eventual vulneración de derechos fundamentales, por ejemplo, al derecho a la seguridad jurídica, no tendría implicaciones procesales; y, además conllevaría a un examen de mérito cuyos requisitos para su procedencia no se han verificado. Por lo tanto, no es posible plantear un problema jurídico relacionado con el cargo que se ha examinado en esta sección.”

activa para alegar dicha vulneración en el marco de esta acción extraordinaria de protección y no corresponde que esta Corte se pronuncie al respecto.

25. Lo mismo sucede con el cargo sobre el derecho a la igualdad, pues las entidades del sector público no son titulares del derecho a la igualdad y, aun cuando arguye que se habría perpetrado un trato desigual frente a otros participantes, la entidad accionante no tiene legitimación para alegar la vulneración de derechos de otros particulares ajenos al proceso. Por lo que, tampoco este cargo es susceptible de análisis.
26. Por lo tanto, al evidenciarse que la entidad accionante carece de legitimación activa para interponer la presente acción extraordinaria de protección por los derechos de seguridad jurídica e igualdad, no corresponde a esta Corte pronunciarse sobre el fondo del caso.

### **V. Decisión**

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

1. Rechazar la acción extraordinaria de protección **No. 2800-17-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. 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 (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 08 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 2800-17-EP/23**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Con fundamento en el artículo 92<sup>1</sup> de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), así como en el artículo 38<sup>2</sup> del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (RSPCCC), presenté mi concurrencia respecto a la sentencia de mayoría No. 2800-17-EP/23.
2. La sentencia de mayoría expone que en virtud de diferentes decisiones constitucionales se ha establecido la siguiente regla de trámite:

*Si (i) una entidad pública alega la vulneración al derecho a la seguridad jurídica dentro de una acción extraordinaria de protección; (ii) por considerar que el otorgamiento de nombramientos desconoce lo prescrito en el artículo 228 de la CRE, respecto del ingreso al sector público por medio de un concurso de méritos y oposición [Supuesto de hecho]; entonces, al no tratarse de una presunta inobservancia de normas relacionadas al procedimiento judicial, la entidad pública no tiene titularidad ni legitimación activa para alegar dicha vulneración y debe ser rechazada por improcedente [Consecuencia jurídica]<sup>3</sup>.*

3. En atención a la regla en mención, la sentencia de mayoría concluyó que:

*24. Es así que, en este caso, dado que el accionante es una entidad del sector público y alegó la vulneración de seguridad jurídica en su demanda, se cumple con el primer elemento de la mencionada regla (i). De igual manera, del cargo expuesto en el párrafo 11 supra, se desprende que la entidad pública alegó, precisamente, que el otorgamiento de nombramientos inobservó del artículo 228 de la CRE y con ello vulneró su derecho; por lo que, de igual manera, se cumple también con el presupuesto (ii). En consecuencia, verificado que la causa se encuentra en los supuestos facticos de la regla jurisprudencial, esta Corte determina que la entidad accionante no tiene la titularidad ni la legitimación*

<sup>1</sup> LOGJCC. Art. 92.- Votos concurrentes y votos salvados. - Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán elaborar votos concurrentes o salvar el voto, para lo cual deberán entregar en la Secretaría General el escrito correspondiente dentro del término de diez días a partir de la adopción de la decisión.

<sup>2</sup> RSPCCC. Art. 38.- Votos concurrentes y votos salvados. -Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán emitir votos concurrentes o votos salvados.

Los votos concurrentes son aquellos que muestran su acuerdo con la parte resolutive del proyecto de sentencia o dictamen presentado por la jueza o juez sustanciadora, pero expresan discrepancia o exponen argumentos adicionales respecto a la fundamentación jurídica, sin que esto implique desacuerdo con la decisión. (...)

Los votos concurrentes y los votos salvados serán anunciados ante el Pleno de la Corte Constitucional de forma obligatoria. Estos votos serán suscritos por la jueza o juez y remitidos a la Secretaría General, dentro del término de diez días contados a partir de la adopción de la decisión. En caso de no hacerlo, la Secretaría General sentará razón y continuará con el trámite de notificación.

Para efectos de proclamación del resultado de la votación, los votos concurrentes se contabilizarán con los votos a favor del proyecto de sentencia o dictamen. (...)

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2800-17-EP/23, párr. 23.

*activa para alegar dicha vulneración en el marco de esta acción extraordinaria de protección y no corresponde que esta Corte se pronuncie al respecto<sup>4</sup>.*

4. Al respecto, si bien comparto en parte con el análisis realizado en la sentencia de mayoría, considero adecuado referir que existirán situaciones en las cuales este Organismo podría tener la oportunidad de analizar el fondo de la controversia cuando una entidad pública alegue la vulneración a la seguridad jurídica sin necesariamente relacionarla con la contravención de normas del procedimiento; pues, se debe considerar que la seguridad jurídica es un derecho constitucional de protección, el cual es transversal a todo el ordenamiento jurídico y persigue que los sujetos cuenten con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.
5. En tal sentido, si bien comparto la decisión del voto de mayoría, estimo que es posible, inclusive en virtud del principio *iura novit curia*<sup>5</sup>, conocer el fondo de la controversia respecto a casos presentados por entidades públicas en que se alegue la vulneración a la seguridad jurídica sin que exista una determinación concreta respecto a la contravención de una regla de procedimiento.

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2800-17-EP/23.

<sup>5</sup>LOGJCC. Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: 13. Iura novit curia.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional.

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 2800-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 20:15; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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