

Quito, D.M. 18 de mayo de 2022.

**CASO No. 61-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 61-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional encuentra que la sentencia impugnada en la presente acción extraordinaria de protección ya fue analizada en la sentencia No. 297-16-SEP-CC, por lo que determina que existe cosa juzgada jurisdiccional.

**1. Antecedentes y procedimiento**

1. El 15 de diciembre de 2011, Leonardo Jaime Mogrovejo Calle, en calidad de procurador común de 36 docentes<sup>1</sup>, presentó una acción contenciosa administrativa de plena jurisdicción contra el Ministerio de Educación, la Comisión Provincial de Defensa Profesional del Cañar y el director regional de la Procuraduría General del Estado, impugnando las actas signadas con los Nros. 011-CDPC-2008 y 012-CDPC-2008 de 18 de agosto del 2008 y 26 de agosto del 2008, respectivamente, por las que se concedió el pago de bonificaciones por jubilación<sup>2</sup>. El proceso fue signado con el No. 01801-2011-0402.
2. Mediante sentencia de 22 de marzo de 2013, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en Cuenca (“**TDCA**”) aceptó la demanda presentada únicamente en cuanto al pago de la diferencia existente entre lo pagado y lo que determina el Mandato Constituyente No. 2. Respecto de esta decisión, Leonardo

<sup>1</sup> La demanda fue presentada por Laura Emperatriz Álvarez Mora, Jorge Olmedo Cárdenas Cabrera, César Octavio Coronel, Mayra Mercedes Coronel González, Blanca Leonor Crespo Calle, Wilson Neptalí Cuenca Pesantez, Ana Cecilia Espinoza Peñafiel, Ana Cecilia Flores Solano, Fausto Remigio León Palomeque, Manuel Antonio León Pauta, Mariana De Jesús Mogrovejo Calle, Dalila Cecilia Moncayo Domínguez, Teresa De Jesús Ochoa Palacios, Dolores Alicia Pesantez Rodas, Mariana De Jesús Romero Heredia, Miguel Guillermo Santacruz Alvarado, Yolanda Del Rocío Urgilés Castro, Ivonne Esmeralda Villareal Cajas, Román Enrique Arízaga López, Iván Ramiro Cabrera Ortega, Rosa María Calderón Martínez, Lygia Lucía Coronel González, Julia Bertha Pesántez Mancero, Gilma Stalina Romo Loyola, César Euberto Sigüenza Noritz, Juan Joel Zhinín, Luis Gilberto Fernández Ochoa, Fanny Beatriz Flores Jara, Elsa Beatriz Molina, Gil Bolívar Romero Herrera, Jorge Vicente Solís Crespo, Galo José Homero Gallardo, Luis Alberto Moncayo Cabrera, Rolando Antonio Merchán Ochoa, Raquel Mary Cárdenas Flores, por sus propios derechos y por los herederos de Rolando Antonio Merchán Ochoa, por sus derechos y como representante de los herederos de Rolando Antonio Merchán Ochoa, Raquel Mary Cárdenas Flores, por sus propios derechos y por los herederos de Rolando Antonio Merchán Ochoa, César Rosendo Cárdenas Molina y Gilberto Alvarado Vásquez.

<sup>2</sup> De conformidad con los accionantes, las actas impugnadas no se acogieron a lo dispuesto en el Mandato Constituyente No. 2, por lo que solicitaron su nulidad y que se pague la diferencia existente entre lo que recibieron por jubilación y los montos establecidos en dicho Mandato con los intereses de ley.

Jaime Mogrovejo Calle presentó recurso de aclaración y ampliación<sup>3</sup>. Posteriormente, la Coordinación Zonal 6 del Ministerio de Educación presentó recurso de casación.

3. La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala de la Corte Nacional**”), en auto de 28 de enero de 2015, inadmitió el recurso presentado<sup>4</sup>. En casación, el proceso fue signado con el No. 17741-2013-0408.
4. El 25 de febrero de 2015, Augusto Xavier Espinoza Andrade, en calidad de ministro de Educación, presentó acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 22 de marzo de 2013 del TDCA y el auto de 28 de enero de 2015 de la Sala de la Corte Nacional, la misma que fue admitida a trámite el 21 de abril de 2015 y signada con el No. 0299-15-EP.
5. El 7 de septiembre de 2016, la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 297-16-SEP-CC, en la que resolvió la causa No. 0299-15-EP, y declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la seguridad jurídica en el auto de 28 de enero de 2015, sin encontrar vulneraciones de derechos respecto de la sentencia de 22 de marzo de 2013 del TDCA<sup>5</sup>. En la sentencia se dispuso dejar sin efecto el auto de inadmisión de 28 de enero de 2015 y retrotraer los efectos hasta el momento anterior a la emisión del mismo para que otros jueces de la Sala de la Corte Nacional conozcan y resuelvan el recurso de casación interpuesto.
6. Tras la emisión de la sentencia de acción extraordinaria de protección de la Corte Constitucional, la causa ingresó nuevamente a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. En auto de 11 de octubre de 2016, la Sala de la Corte Nacional inadmitió a trámite el recurso de casación

---

<sup>3</sup> El pedido señaló que en la sentencia no se ha considerado al señor Gilberto Alvarado Vásquez como legitimado activo. En auto de 8 de abril de 2013, el TDCA aclaró que la sentencia decide también la situación jurídica del señor Alvarado Vásquez, como actor en la causa.

<sup>4</sup> Después de la emisión del auto de inadmisión del recurso de casación de 28 de enero de 2015, el TDCA informó a las partes la recepción del proceso en auto de 21 de febrero de 2015 para la ejecución de la sentencia de 22 de marzo de 2013. El 18 de septiembre de 2015, el TDCA emitió auto de pago por el valor de USD 1 236 291,68, de conformidad con el informe pericial. El 20 de julio de 2017 se aprobó el segundo informe pericial y se dispuso el pago de USD 976 200,00 como valor adeudado, y USD 329 365,00 por concepto de intereses. En auto de 11 de enero de 2018, el TDCA dispuso que, a los responsables de Talento Humano, Financiero, Administrativo y la directora distrital de Educación 01D02 Cuenca-Sur, por el incumplimiento de la sentencia que se ejecuta, del auto de pago (18 de septiembre de 2015), y del auto de actualización de intereses (20 de julio de 2017) se les imponga una multa diaria y progresiva de USD 15,00 hasta el efectivo pago de los valores que en sentencia ordenaron su liquidación y ejecución. El 26 de julio de 2017, el Ministerio de Educación informó que realizará el pago a la cuenta de Control de Depósitos Judiciales del Consejo de la Judicatura. En escrito de 15 de agosto de 2018, BanEcuador comunicó la transferencia realizada por el valor de USD 1 305 565,00. En providencia de 26 de septiembre de 2018, el TDCA dispuso a los accionantes que se acerquen a retirar la orden de pago correspondiente. En auto de 2 de diciembre de 2018, el TDCA dejó constancia de los pagos efectuados a los actores, quedando pendiente el pago de honorarios.

<sup>5</sup> De la revisión de la demanda, se encuentra que la entidad accionante presentó argumentos únicamente respecto de la sentencia de 22 de marzo de 2013.

presentado por la Coordinación Zonal 6 del Ministerio de Educación respecto de la sentencia de 22 de marzo de 2013 del TDCA. Frente a esta decisión, el Ministerio de Educación presentó recurso de aclaración y ampliación, el cual fue negado en auto de 28 de noviembre de 2016<sup>6</sup>.

7. El 28 de octubre de 2016, Augusto Xavier Espinoza Andrade, en calidad de ministro de Educación (“**entidad accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 22 de marzo de 2013 del TDCA y el auto de inadmisión de 11 de octubre de 2016 de la Sala de la Corte Nacional, la misma que fue admitida a trámite el 4 de mayo de 2017 y signada con el No. 0061-17-EP.
8. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento mediante providencia de 10 de febrero de 2022 y solicitó informe motivado a la Sala de la Corte Nacional. Asimismo, mediante providencia de 7 de marzo de 2022, la jueza sustanciadora solicitó al TDCA su informe motivado.

## 2. Competencia

9. 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 y 58 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

## 3. Fundamentos de las partes

### 3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos a la igualdad, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, a ser juzgado ante un juez competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento y motivación, así como del derecho a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 11, numeral 2, 66, numeral 4, 76, numerales 1, 3 y 7, literal l); y 82 de la Constitución, respectivamente. Asimismo, alega la violación de los principios de la aplicación directa e inmediata de los derechos y garantías, y del deber del Estado de respetar y hacer respetar los derechos, contenidos en los numerales 3 y 9 del artículo 11 de la Constitución. La entidad accionante también alega la inobservancia del artículo 226 del mismo cuerpo normativo.
11. Para fundamentar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante manifiesta que el TDCA no considera lo determinado en la sentencia No.

---

<sup>6</sup> Cabe señalar que en el expediente físico de la causa remitido a la Corte Constitucional y en el Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano (“SATJE”) constan únicamente las actuaciones judiciales a partir del nuevo sorteo de 4 octubre de 2016 en la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, sin que exista constancia de aquellas actuaciones previas al auto de inadmisión de 28 de enero de 2015.

001-10-SAN-CC en la que la Corte Constitucional se pronunció sobre el alcance del Mandato Constituyente No. 2, y cita extractos de tal decisión.

12. En cuanto a la motivación, la entidad accionante señala que la sentencia del TDCA “[...] *no se encuentra fundamentada, es generalizada, por lo que carece de valor y eficacia jurídica, provocando arbitrariedad e indefensión*”. Agrega que “*el pronunciamiento sobre los hechos descritos en la sentencia desconocen [sic] los argumentos fijados por el más alto órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, violentando los derechos fundamentales básicos*”.
13. La entidad accionante argumenta que la sentencia de 22 de marzo de 2013 vulneró el principio de igualdad cuando aceptó la demanda propuesta “[...] *únicamente en cuanto al pago de la diferencia existente entre lo pagado y lo que determina el mandato constituyente lo cual se liquidará pericialmente*”. Al respecto, señala que  

*[a]l duplicarse el pago se estaría creando desigualdad entre los ciudadanos que se han acogido a la jubilación, porque otros servidores públicos se jubilaron con los mismos valores que fueron cancelados a los beneficiarios de esta improcedente sentencia y no han recibido ninguna compensación adicional por parte del Estado ecuatoriano, consecuentemente no solo se estaría actuando de forma injusta, sino también desigual y discriminatoria [...]*.
14. Sobre los principios de la aplicación directa e inmediata de los derechos y garantías, y del deber del Estado de respetar y hacer respetar los derechos, la entidad accionante expresa que “[...] *la sentencia emitida por el [TDCA] vulnera en forma sistemática todo un conjunto y sistema interrelacionado de derechos, desatiende principios que desconocen el más alto deber del Estado Constitucional de derechos y de Justicia como es el de respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución*”.
15. Finalmente, sobre la inobservancia del artículo 226 de la Constitución, la entidad accionante indica que la sentencia del TDCA no toma en consideración lo que determina el numeral segundo del artículo 111 del Reglamento a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional.
16. Como pretensión, la entidad accionante solicita que se deje sin efecto la sentencia de 22 de marzo de 2013, y se declare la vulneración de derechos constitucionales.

### **3.2. Posición de las judicaturas accionadas**

17. El 23 de marzo de 2022, el TDCA envió su informe motivado señalando que “[...] *no le corresponde a este actual Tribunal realizar y contestar el pedido efectuado; por lo que, con su contenido, córrase traslado a los Jueces miembros del Tribunal de la época Dr. Pablo Cordero Díaz, Dra. Sonia Quezada Quezada y Dr. Jorge Calle*

*Beltrán, a sus correos electrónicos que dispone esta Judicatura, para hacerles conocer de la orden constitucional y contesten el requerimiento realizado”.*

18. La Sala de la Corte Nacional envió su informe de descargo el 30 de marzo de 2022, indicó que el argumento central del accionante se basa en señalar la vulneración de derechos constitucionales contenida en la sentencia del TDCA, mas no del auto de inadmisión del recurso de casación. Sin embargo, sobre esta decisión judicial, la judicatura expuso lo siguiente:

*Conforme el análisis efectuado en el auto de inadmisión del recurso, se determina que la parte recurrente no hace mención a las normas de derecho sustancial o procesal que considera han sido transgredidas en el fallo del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el Cantón Cuenca. Así mismo, no se evidencia que la casacionista señale las razones por las cuales considera que dichas normas debían ser aplicadas en el caso concreto ni tampoco, hace mención a las normas que fueron indebidamente aplicadas por exclusión a las que debían serlo. Finalmente, se revisa que la recurrente tampoco señala la forma en que la falta de aplicación aducida, fue determinante en la parte dispositiva de la sentencia. En función de todo ello, al no contar con una exposición lógica y razonada de los fundamentos de la causal, se rechaza el recurso interpuesto.*

#### **4. Análisis constitucional**

19. La Corte Constitucional verifica que la fundamentación de la demanda presentada por la entidad accionante se basa únicamente en la sentencia de 22 de marzo de 2013, expedida por el TDCA. A pesar de realizar un esfuerzo razonable<sup>7</sup>, esta Corte no encuentra argumento alguno respecto del auto de inadmisión de 11 de octubre de 2016 emitido por la Sala de la Corte Nacional.
20. Así las cosas, cabría pronunciarse sobre los argumentos presentados sobre la sentencia de 22 de marzo de 2013; sin embargo, la Corte ya se pronunció al respecto en la sentencia No. 297-16-SEP-CC de 7 de septiembre de 2016. Específicamente, sobre esta decisión, la Corte resolvió que no vulneró los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en su garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes del Ministerio de Educación<sup>8</sup>.
21. Al respecto, la LOGJCC establece que un mismo afectado no podrá presentar más de una vez la demanda de violación de derechos contra las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones, y con la misma pretensión<sup>9</sup>. Por lo tanto, le corresponde

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

<sup>8</sup> Concretamente, la Corte Constitucional concluyó: “De lo dicho, la Corte Constitucional observa que los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 al dictar la sentencia del 22 de marzo de 2013, han aplicado la normativa pertinente al caso en concreto, evidenciándose el respeto al derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes”.

<sup>9</sup> LOGJCC. Artículo 8, numeral 6. En el mismo sentido, el artículo 10, numeral 6 del mismo cuerpo normativo señala que la demanda de garantías deberá contener una declaración de que no se ha planteado

a este Corte verificar si el caso que nos ocupa cumple con los requisitos para que se configure o no la existencia de cosa juzgada: **(i)** identidad de sujetos; **(ii)** identidad de hechos; **(iii)** identidad de motivo de persecución y finalmente, al tenor de lo prescrito en la CRE, **(iv)** identidad en la materia<sup>10</sup>.

#### **4.1. Identidad de sujetos**

- 22.** Se encuentra que las dos demandas de las causas No. 299-15-EP y No. 61-17-EP han sido presentadas por el Ministerio de Educación; y que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en Cuenca es también la judicatura accionada en ambas.

#### **4.2. Identidad de hechos**

- 23.** Las dos demandas de acción extraordinaria de protección fueron presentadas contra acciones u omisiones del TDCA por la emisión de la sentencia de 22 de marzo de 2013. Si bien se presentó un pedido de aclaración y ampliación respecto de la sentencia del TDCA, este fue resuelto mucho antes de la presentación de las dos acciones extraordinarias de protección (nota al pie 3 *ut supra*).
- 24.** Así, no existen nuevos hechos relacionados con la emisión de la sentencia impugnada, tales como recursos de aclaración y ampliación que alteren o modifiquen la fundamentación inicial; o bien la acción de nulidad. Por lo tanto, se verifica que en la causa No. 61-17-EP también existe identidad de hechos respecto de la causa No. 299-15-EP.

#### **4.3. Identidad de motivo de persecución**

- 25.** Más allá de alguna diferencia en la argumentación<sup>11</sup>, en lo principal la Corte verifica que las dos demandas son muy similares, incluso con extractos idénticos, reformulados o parafraseados. En particular, en lo que se refiere a las razones que motivan la presentación de la acción, la Corte identifica que las dos demandas de acción extraordinaria de protección presentadas por la entidad accionante tienen como pretensión principal que se deje sin efecto la sentencia de 22 de marzo de 2013 del TDCA, por lo que se configura también este supuesto.

#### **4.4. Identidad de materia**

- 26.** Finalmente, la Corte verifica también la identidad de materia, pues las dos demandas fueron presentadas como acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional (párrafos 4 y 7 *ut supra*).

---

otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 328-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 22.

<sup>11</sup> Véase, párrafos 12 y 14 *ut supra*.

27. Toda vez que se ha verificado la identidad de sujetos procesales, hechos, motivo de persecución y materia entre las demandas de las causas No. 61-17-EP y No. 299-15-EP, en la cual la Corte Constitucional ya emitió un pronunciamiento sobre la sentencia del TDCA, en el caso concreto no existe una decisión respecto de la cual se pueda efectuar un análisis constitucional, debido a la existencia de cosa juzgada jurisdiccional. En consecuencia, esta Corte se abstiene de realizar otras consideraciones y se atiene a lo resuelto en la sentencia No. 297-16-SEP-CC.
28. En ocasiones anteriores<sup>12</sup>, la Corte ha encontrado que, en el conocimiento de garantías jurisdiccionales, en casos donde se impugnan decisiones respecto de las cuales ya existe un pronunciamiento concreto, se configura la figura de cosa juzgada constitucional. Al respecto, corresponde precisar que la cosa juzgada constitucional es una institución propia del control abstracto de constitucionalidad<sup>13</sup> y tiene efectos particulares para ello, sin que sea preciso asimilarla a casos de garantías jurisdiccionales. En consecuencia, la Corte precisa que realizó el análisis que antecede a la luz de la figura de la cosa juzgada jurisdiccional, pues versa sobre la presentación de dos demandas con los mismos sujetos, hechos, motivo y materia en el marco de garantías jurisdiccionales.
29. Finalmente, esta Corte considera pertinente aclarar que, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, sus decisiones son definitivas e inapelables, por lo que no corresponde que sean revisadas ni modificadas. Por lo tanto, se llama a la entidad accionante a acatar las decisiones de las judicaturas respectivas dentro de los procesos No. 01801-2011-0402 (en instancia) y No. 17741-2013-0408 (en casación), toda vez que la acción extraordinaria de protección es de carácter excepcional y no constituye una instancia adicional.
30. En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional verifica que la entidad accionante ha incurrido en abuso del derecho por haber presentado varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto, alegando violaciones de los mismos derechos y en contra de las mismas legitimadas pasivas<sup>14</sup>. Por tanto, se dispone comunicar al Consejo de la Judicatura para que, en aplicación del artículo 64 de la LOGJCC, inicie los procedimientos para determinar la sanción que corresponda a las y los abogados patrocinadores del Ministerio de Educación, según lo previsto en las disposiciones aplicables del Código Orgánico de la Función Judicial.

## **5. Decisión**

31. 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:

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 012-10-SEP-CC, caso No. 226-09-EP de 15 de abril de 2010; Sentencia No. 046-14-SEP-CC, caso No. 972-09-EP de 26 de marzo de 2014; y Sentencia No. 103-13-SEP-CC, caso No. 767-10-EP de 4 de diciembre de 2013.

<sup>13</sup> LOGJCC. Artículos 84, 95 y 96.

<sup>14</sup> LOGJCC. Artículo 23.

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 61-17-EP**.
  2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen.
32. Notifíquese y cúmplase.

Carmen Corral Ponce  
**PRESIDENTA (S)**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alí Lozada Prado por comisión de servicios; en sesión ordinaria de miércoles 18 de mayo de 2022.- Lo certifico.

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