

Quito, D.M., 24 de noviembre de 2021.

CASO No. 32-17-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento abierta de oficio por la Corte en 2017, sobre siete sentencias emitidas por la Corte Provincial de Justicia de Loja (acciones de protección), por no constatar antinomia jurisprudencial.

I. Antecedentes procesales

1. El 10 de mayo de 2017, Gustavo Villacís Rivas, rector de la Universidad Nacional de Loja, informó a la Corte Constitucional sobre siete causas relacionadas a un concurso de méritos y oposición de la Universidad que, según su criterio, eran contradictorias y solicitó que *“dirima o dicte la sentencia que debemos cumplir los accionados o legitimados pasivos, toda vez que las sentencias posteriores son de imposible ejecución ya que existe identidad de objeto, acciones y materia.”*¹
2. El 13 de julio de 2017, la Corte Constitucional aprobó el contenido del informe técnico de la Secretaría Técnica Jurisdiccional² (“STJ”) y dispuso iniciar de oficio una acción de incumplimiento de sentencias con base en la sentencia 001-10-PJO-CC.
3. El 20 de julio de 2017, la Corte solicitó a la Corte Provincial de Justicia de Loja los expedientes originales de las causas No. 11904-2016-00019, 11203-2017-00403, 11203-2017-00263, 11203-2017-01200, 11371-2017-00014, 11571-2016-00663 y 11371-2017-00086.³

¹ Expediente constitucional, fojas 1-7.

² En su informe, la STJ (firmado por la entonces secretaria técnica jurisdiccional Pamela Aguirre Castro) afirmó que: *“... se observa la existencia de una suerte de contradicción entre las decisiones adoptadas por las autoridades jurisdiccionales en el conocimiento de las acciones de protección presentadas en el marco del concurso de méritos y oposición convocado por la Universidad de Loja (sic), toda vez que en unas se considera que el mismo concluyó y en otras que no... Como consecuencia del análisis realizado, la Secretaría Técnica Jurisdiccional recomienda que el presente insumo sea puesto en conocimiento del Pleno del Organismo, a fin que se requiera a las judicaturas correspondientes los procesos originales... Una vez que la documentación referida en el párrafo precedente sea remitida a esta Corte Constitucional, se proceda a la apertura de oficio de una acción de incumplimiento de sentencias conforme lo determinado en la sentencia No. 001-10-PJO-CC...”*.

³ Corte Constitucional, oficios No. 4956, 4957, 4958, 4959-CCE-SG-SUS-2017. En los casos 11203-2017-01200, 11371-2017-00014 y 11571-2016-00663, se presentaron acciones extraordinarias de protección que fueron admitidas por la Corte y están pendientes de sustanciación.

4. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se resorteó el caso No. 32-17-IS y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento el 25 de octubre de 2021, notificó a las partes procesales y solicitó un informe a la Universidad Nacional de Loja (“UNL”).

Antecedentes procesales de los casos acumulados

5. El 21 de septiembre de 2016, Cristian Ernesto Quiroz Castro presentó una acción de protección en contra de la Comisión de Intervención y Fortalecimiento Académico de la Universidad Nacional de Loja (“CIFA-UNL”) y la UNL.⁴ El Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja desechó la acción de protección presentada.⁵ El accionante apeló y el proceso recayó en la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Loja (“Sala de la Familia”).
6. La Sala de la Familia aceptó parcialmente el recurso de apelación y dispuso que se le permita a Cristian Quiroz continuar en el concurso de méritos y oposición para docente titular auxiliar 1 y agregado 1 (“caso 1”).
7. El 13 de diciembre de 2016, Alexandra del Cisne Jiménez Torres y otros⁶ presentaron una acción de protección en contra de CIFA-UNL, la UNL y el Consejo de Educación Superior (“CES”).⁷ La Unidad Judicial Especializada de Violencia Contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar e Infracciones contra la Integridad Sexual y Reproductiva del cantón Loja aceptó la acción.⁸ El CIFA-UNL, la UNL y

⁴ El juicio fue signado con el No. 11904-2016-00019.

⁵ Cristian Quiroz solicitaba que “*Que se deje sin efecto el oficio No. 399-CIFI-UNL-16-09-2016, de fecha 16 de septiembre del 2016, suscrito por el Doctor José Tomás Sánchez Jaime, Presidente de la CVIFI-UNL; Que se dispongan las medidas administrativas necesarias para que se me confiera el nombramiento como ganador del Concurso; y, Que una vez otorgado el nombramiento, se me permita posesionarme del cargo de profesor a 40h00 de DERECHO CONSTITUCIONAL/DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL.*”

⁶ Los otros accionantes del proceso fueron: Jimbo Paute Sandra Del Cisne, Díaz Pérez Darlen, Valarezo Aguilar Katusca Janet, Fernández Guarnizo Paulina Vanesa, Jara Galdeman Celia Isabel, Chalan Chalan Ángel Polivio, Moncayo Cuenca Rosario Paulina, Guerrero Ochoa Patricia Alexandra, Luzuriaga Granda Ignacia De Jesús, Puertas Azanza Ana Catalina, Burneo Álvarez Edgar Mauricio, Castillo Guarnizo Zulema De La Nube, Ludeña Jaramillo Luis Fernando, Valarezo Bravo Tannya Lucila, Granda Loaiza Ana María, Riofrio Herrera Jhoanna Alexandra, Muñoz Vines Zhenia Maritza, Rojas Carrión Karina Gabriela, Villamagua Vergara Ramiro Ernesto, Salazar Ortega Antonio Israel, Campoverde Vivanco Celia Beatriz, Carrión Figueroa Gloria Alexandra, Salinas Ordoñez Gretty Del Pilar, Capa Morocho Mirian Irene, Ordoñez Gutiérrez Oscar Rodrigo, Ludeña Misquero Nuvia Eyleen, Saraguro Ortega Deisy Patricia, Villamagua Jiménez Inés Catalina y Jumbo Benítez Nohemi Del Carmen.

⁷ La causa fue signada con el No. 11571-2016-00663.

⁸ Los accionantes pretendían que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se disponga su reparación integral; se disponga la ejecución y entrega inmediata de los nombramientos suscritos; se les permita el ejercicio de sus cargos como docente titular auxiliar 1 y agregado 1 respectivamente; se les entregue la carga horaria correspondiente, y se de aviso al IESS de su ingreso al trabajo. La sentencia dispuso que “*la Autoridad competente de la Universidad Nacional de Loja emita los nombramientos a los*

el CES apelaron. El proceso recayó en la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“Sala de lo Penal”). La Sala de lo Penal negó el recurso de apelación y ratificó la sentencia (“caso 2”).

8. El 17 de enero de 2017, Cecilia Mariana Díaz López y otros⁹ presentaron una acción de protección contra CIFA-UNL, la UNL y el CES.¹⁰ La Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Loja rechazó la acción.¹¹ Los accionantes apelaron. La Sala de lo Penal aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia y dispuso que la UNL instrumente las acciones o medidas necesarias para la ejecución de todos los nombramientos expedidos (“caso 3”).
9. El 27 de marzo de 2017, Pedro Manuel Guaya Pauta (“Pedro Guaya”) presentó una acción de protección contra CIFA-UNL, la UNL y el CES.¹² La Unidad Judicial de Trabajo aceptó la acción de protección.¹³ El CIFA-UNL, la UNL y el CES apelaron. La Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“Sala de lo Civil”) reformó la sentencia en cuanto a la reparación integral y dispuso que la UNL y la CIFA-UNL, *“cumplan de forma inmediata con el pago de los valores que dejó de percibir el actor por la vulneración de sus derechos constitucionales...”* (“caso 4”).
10. El 24 de enero de 2017, Michelle Ivanova Aldeán Riofrío y otros¹⁴ presentaron una acción de protección contra CIFA-UNL, la UNL y el CES.¹⁵ La Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Loja (“Unidad Judicial

señores accionantes que ganaron el concurso de méritos y oposición. Concediéndole para el efecto el plazo prudencial de 30 días.”

⁹ Los otros accionantes del proceso fueron: Palacios Herrera Byron Gonzalo, Miranda Raza Edison Fabián, Celi Carrión Flor Noemi, Ordoñez Ordoñez Pablo Fernando, Ramírez Sanmartín Iliana Natacha, Chalco Sandoval Wilson Rolando, Abad Guamán Rodrigo Medardo, Muñoz Chamba Johana Cristina, Figueroa Castillo Franco Estuardo, Quizhpe Salazar Talia Del Rocío, Crespo Cordova Abraham Boanerges, Granja Travez Johnny Fernando, León Loaiza Fanny Karina, Díaz López María Luisa, Velepucha Velepucha Héctor.

¹⁰ La causa fue signada con el No. 11371-2017-00014.

¹¹ Los accionantes pretendían que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se ordene su reparación integral; se disponga la ejecución y entrega inmediata de los nombramientos suscritos; y, se les permita el ejercicio de sus cargos como docente titular auxiliar 1 y agregado 1.

¹² La causa fue signada con el No. 11371-2017-00086.

¹³ Pedro Guaya solicitó en su acción de protección que se declare la vulneración de sus derechos y se ordene la reparación integral por el daño material e inmaterial ocasionado; solicitó que la UNL registre el nombramiento a la base de datos de la Universidad, como Docente de la UNL y se lo incluya en el sistema de control de asistencia; se le asigne carga horaria para ejercer la Docencia en el Área que fue declarado ganador; que se ordene el pago desde que suscribió el acta de posesión y nombramiento; y, se lo restituya en el cargo que venía desempeñando hasta antes de su vinculación por renuncia.

¹⁴ Los otros accionantes del proceso fueron: Colala Troya Ana Lucia, Rengel Maldonado Paz Piedad, Arévalo Valdivieso Haudí Jhoe, Burneo Saavedra Iván Patricio, Córdova Cando Dora Jeanneth, Andrade Ureña Ricardo Fabricio.

¹⁵ La causa fue signada con el No. 11203-2017-00263.

de la Familia”) aceptó en parte la acción.¹⁶ La CIFA-UNL, la UNL y el CES apelaron. La Sala de lo Civil aceptó el recurso de apelación y rechazó la acción de protección (“caso 5”).

11. El 2 de febrero de 2017, Yoder Manuel Rivadeneira Díaz y otros¹⁷ presentaron acción de protección contra de CIFA-UNL, la UNL y el CES.¹⁸ La Unidad Judicial de la Familia admitió parcialmente la demanda.¹⁹ Las partes apelaron. La Sala de lo Civil aceptó el recurso de apelación planteado por la UNL, revocó la sentencia de la Unidad Judicial de la Familia y rechazó la acción de protección (“caso 6”).

12. El 19 de abril de 2017, Paul Stewart Cueva Luzuriaga presentó acción de protección contra de CIFA-UNL, la UNL y el CES.²⁰ La Unidad Judicial de la Familia aceptó parcialmente la acción de protección.²¹ Los accionados apelaron. La Sala de lo Civil revocó la sentencia de la Unidad Judicial de la Familia y rechazó la acción de protección (“caso 7”).

II. Competencia de la Corte Constitucional

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.²²

III. Fundamento de la acción de incumplimiento de sentencias

14. El Pleno de la Corte decidió iniciar de oficio la presente acción de incumplimiento de sentencias a base de dos documentos: la solicitud del entonces rector de la UNL y el informe técnico de la STJ.

¹⁶ La sentencia dispuso que la UNL cumpla con la Medida Urgente 110, decretada el 20 de septiembre de 2016, reformada parcialmente mediante la Medida Urgente 110-A, del 23 de septiembre de 2016, por el Presidente de la Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional CIFI-UNL; para cuyo efecto, se le concede el plazo de treinta días.

¹⁷ Los otros accionantes del proceso fueron: Charchabal Pérez Danilo, Quizhpe Luzuriaga Vladimir Estanislao, Rivas Paladines Mayra Adelina, Torres Valdivieso Rita Elizabeth, Viera Avinaz Giraldo, Robayo Valencia Clara Elena, Collaguazo Vega Elcy Viviana, Hinojosa Becerra Mónica, Calva Cabrera Kitty Daniela, Maldonado Espinosa Mónica.

¹⁸ La causa fue signada con el No. 11203-2017-00403.

¹⁹ La sentencia dispuso que la UNL cumpla con lo dispuesto por el Consejo de Educación Superior, en la Resolución RPC-SE-12-No.048-2016, de fecha 17 de octubre del 2016, emitida por el Consejo de Educación Superior, misma tampoco ha sido cumplida por la entidad señalada.

²⁰ La causa fue signada con el No. 11203-2017-01200.

²¹ La sentencia dispuso, como medida de reparación, que la Universidad Nacional de Loja y la Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional CIFI-UNL instrumente las acciones o medidas que sean necesarias para la ejecución del nombramiento expedido, aceptado y debidamente registrado a favor del accionante.

²² Constitución, artículo 436 (9); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 162 al 165.

15. El rector de la UNL²³ afirma que los derechos que exigen los accionantes, en las siete acciones de protección acumuladas en el presente proceso, deben estar “*revestidos de legalidad*”; que lo que solicitaron era contrario al ordenamiento jurídico ecuatoriano;²⁴ y que los jueces no podían “*declarar válido lo que la ley ordena sea nulo.*”
16. Afirma que lo resuelto en las acciones de protección contra la UNL “*es un asunto de mera legalidad que no puede ser materia de análisis y resolución de la justicia constitucional.*”
17. La STJ afirmó que “*se observa la existencia de una suerte de contradicción entre las decisiones adoptadas por las autoridades jurisdiccionales en el conocimiento de las acciones de protección presentadas en el marco del concurso de méritos y oposición convocado por la Universidad de Loja (sic), toda vez que en unas se considera que el mismo concluyó y en otras que no.*” En consecuencia, sugirió que se aplique el precedente de la sentencia No. 001-10-PJO-CC.

IV. Análisis jurídico

18. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos de los que dispone la Corte Constitucional para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales, así como la materialización de las medidas dispuestas.²⁵
19. La Corte estableció que “[a]nte la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436, numeral 9 de la Constitución, se constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y, en caso de ser necesario, dirimir el conflicto suscitado.”²⁶ Estableciendo como uno de sus objetos resolver antinomias jurisprudenciales.
20. La Corte estableció que una antinomia jurisprudencial existe cuando:

*sentencias que tratan sobre "temas aparentemente distintos", pero que convergen en el punto de su ejecución "lo que la una sentencia manda la otra prohíbe" creando una especie de antinomia jurisdiccional con instrumentos que poseen el mismo valor jurídico y que toman ineficaz la decisión al no poder generar efectos jurídicos como consecuencia de su inejecución, por lo que se ha visto afectado directamente uno de los elementos connaturales a una garantía de derechos humanos: la reparación integral.*²⁷

²³ Expediente constitucional, escrito del rector de la UNL de 10 de mayo de 2017, fojas 1-7.

²⁴ Con base en los artículos 1478 y 1698 del Código Civil.

²⁵ Constitución, artículo 436 (9); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 162 al 165.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 001-10-PJO-CC, párrafo 51.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 001-10-PJO-CC, párrafo 44.

21. En otras palabras, una antinomia jurisprudencial se produce (i) cuando existe identidad de hechos y sujetos en causas distintas, que tienen resultados distintos; o (ii) cuando, sin tener identidad de sujetos procesales, convergen en el punto de ejecución con decisiones que tienen como resultado que lo que manda una sentencia, la otra prohíbe. De tal manera que, vuelve a la decisión de los jueces en ineficaces a causa de su inejecutabilidad.
22. En la presente causa se acumularon 7 casos. En todos estos casos los sujetos procesales no son los mismos, por lo que no existe identidad de sujetos. No se presenta, por tanto, lo previsto como primera hipótesis (i).
23. Para que se produzca una antinomia procesal y se aplique el precedente jurisprudencial citado (ii), se debería constatar que lo resuelto en las siete sentencias sea contradictorio y como consecuencia que lo resuelto en éstas haga imposible que las otras sentencias se ejecuten.
24. Ninguno de los documentos que sirvieron de antecedentes para abrir de oficio este proceso argumentó sobre una antinomia jurisprudencial. Se arguyó que, en procesos distintos, de sujetos distintos, que recaían sobre el mismo concurso de méritos y oposición para docentes titulares auxiliares 1 y agregados 1, existían decisiones distintas y esto generaba inseguridad jurídica.
25. La Corte ya ha expresado que para proceder a una acumulación se requiere verificar si existe identidad de sujeto; identidad de hecho; identidad de motivo de persecución e identidad en la materia.²⁸ Aún cuando las acciones de protección acumuladas se referían a un mismo concurso de méritos y oposición, los accionantes eran distintos por lo que no existe identidad de sujetos; sus argumentos eran distintos y los hechos variaban de un caso a otro, por lo que no existió identidad de hechos. Esto puede tener como resultado que los jueces lleguen a conclusiones distintas en cada una de las causas aquí acumuladas. Tampoco existe identidad de procedencia, ya que los procesos acumulados aquí eran independientes entre sí y perseguían pretensiones distintas.
26. De las 7 causas acumuladas hay tres (casos 5, 6 y 7) que fueron rechazados en apelación. Los jueces resolvieron que a los accionantes no se les vulneró sus derechos y entonces no se les reconoció reparación. Estas decisiones no tienen ninguna incidencia en los casos 1, 2, 3 y 4 por lo que es imposible que produzcan una antinomia jurisprudencial.²⁹

²⁸ Corte Constitucional, sentencias No. 1638-13-EP/19; No. 328-19-EP/20, párrafo 22.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 14-13-IS/20, párrafo 29: *... se verifica que, las decisiones judiciales dictadas cuya dirimencia se solicita a través de esta acción de incumplimiento, corresponden a dos procesos constitucionales distintos, que si bien guardan relación en sus antecedentes fácticos y coinciden en disponer a la EP PETROECUADOR que reintegre a los accionantes a sus puestos de trabajo, no contienen resoluciones que converjan en algún punto que pueda afectar o impedir su ejecución o que las torne en ineficaces.*

- 27.** Los casos 1, 2, 3 y 4 provienen de accionantes distintos, en total 49. En cada uno de los casos se resuelve una reparación particular y distinta. El caso 1 resuelve que el accionante se mantenga en el concurso, los casos 2, 3 y 4 ordenan que los ganadores del concurso reciban sus nombramientos, sin que en ninguna parte del proceso se verifique que las decisiones sean contrapuestas o que converjan en algún punto que impida su ejecución.³⁰
- 28.** La Corte no aprecia en los casos acumulados antinomia jurisprudencial alguna. La apertura de oficio de esta causa por parte de la anterior conformación de la Corte no era procedente.
- 29.** Este error de apreciación por parte de la Corte generó, como se evidencia del proceso, que las partes procesales supongan que la Corte realizaría una nueva revisión de los méritos de los casos acumulados, genere falsas expectativas y prolongue la incertidumbre de las partes procesales.³¹ Se recuerda que dentro de un proceso de garantías jurisdiccionales las sentencias ejecutoriadas no suspenden sus efectos con la interposición de una acción ante la Corte y éstas son de obligatorio cumplimiento para las partes.
- 30.** La Corte ha establecido que, cuando se presenten dos garantías jurisdiccionales (acción extraordinaria de protección y acción de incumplimiento de sentencias) que se encuentren relacionadas con una misma sentencia, la Corte deberá resolver primero la sustanciación de la acción extraordinaria de protección.³² En el presente caso, tres de los siete casos acumulados tienen acciones extraordinarias de protección presentadas y admitidas en la Corte. En esta causa, la Corte no resuelve sobre el cumplimiento de las sentencias acumuladas y, en consecuencia, no se aplica ni se incumple el precedente.
- 31.** En este proceso, al constatarse que no se ha presentado la supuesta antinomia que justificó originalmente la apertura de oficio de esta acción, carece de objeto y no procede su análisis, conforme lo establece la sentencia de la Corte No. 001-10-PJO-CC.
- 32.** Las partes en cada una de las causas, si consideran que las sentencias dictadas no fueron cumplidas, tienen la facultad para presentar la correspondiente acción de incumplimiento.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 14-13-IS/20, párrafo 29.

³¹ Expediente Constitucional: Escrito presentado por el rector de la UNL el 16 de septiembre de 2020: Se adjunta el oficio de la Contraloría General del Estado, donde responde una consulta de la UNL sobre la procedencia o no de ejecutar actos administrativos de promoción docente en favor de docentes ganadores de concurso de méritos y oposición convocados por la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Académico. En su respuesta la Contraloría responde que las sentencias de la Corte son vinculantes. Fojas 495-497; escrito presentado el 7 de febrero de 2018: El señor Yoder Rivadeneira solicita a la Corte se inadmita la acción por considerar que no se aplica el precedente jurisprudencial 001-10-PJO-CC, y que la incertidumbre generada por la apertura de esta acción ha generado “*presiones y hostigamientos*” por parte de ciertas autoridades universitarias. Fojas 411-425.

³² Corte Constitucional, sentencia No. 042-17-SIS-CC.

V. Decisión

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

1. Desestimar por falta de objeto a la acción de incumplimiento No. 32-17-IS.
2. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021; el Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de la misma fecha.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL