

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

CASO No. 1326-14-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional determina que los nuevos jueces que resuelvan una causa cuya sentencia ha sido dejada sin efecto, no se encuentran obligados a fallar de una determinada manera, contando con plena independencia para pronunciarse según su sana crítica.

I. Antecedentes procesales

1. Mediante resolución dictada el 18 de octubre de 2005 por el Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante “**el IESS**”), se dispuso la destitución de José Temístocles Quezada Guaicha, del cargo de médico Grado MYA del Seguro Social Campesino del IESS en Pichincha. Los cargos imputados fueron haber incurrido y transgredido las disposiciones constantes en los literales e) y g) del artículo 24¹ y literal l) del artículo 26² de la Codificación de la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (en adelante “**la LOSSCA**”).

2. José Temístocles Quezada Guaicha demandó en recurso subjetivo la nulidad de su destitución, por la prescripción de la acción y otras violaciones al debido proceso dentro del sumario administrativo por el cual se resolvió sancionarlo. Solicitó ser restituido a su cargo y el pago de los haberes dejados de percibir. Este juicio fue signado con el No. 14.724-LP.

¹ “**Art. 24.-** Son deberes de los servidores públicos: (...) e) Mantener dignidad en el desempeño de su puesto y en su vida pública y privada, de tal manera que no ofendan al orden y a la moral y no menoscaben el prestigio de la institución a la que pertenecen; (...) g) Observar en forma permanente, en sus relaciones con el público motivadas por el ejercicio del puesto, toda la consideración y cortesía debidas.”.

² “**Art. 26.-** Prohíbese a los servidores públicos: (...) l) Realizar actos inmorales de cualquier naturaleza en el ejercicio de sus funciones.”.

3. Mediante sentencia dictada el 16 de septiembre de 2009, la Primera Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo (en adelante “**la Primera Sala TDCA No. 1**”), resolvió aceptar la demanda, declarando la nulidad del acto administrativo impugnado y ordenando al Director General del IESS, el reintegro del actor, el pago de todas las remuneraciones y demás valores inherentes a su cargo, por el tiempo que duró el cese de su trabajo. El IESS interpuso recurso de casación.

4. El 27 de septiembre de 2011, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (en adelante “**la Sala Especializada**”), resolvió aceptar parcialmente el recurso de casación, determinando que no existió nulidad del acto administrativo impugnado. Sin embargo, se declaró la ilegalidad del mismo, por lo cual dispuso que el accionante sea reintegrado al cargo del que fue destituido.

5. El 21 de octubre de 2011, José Temístocles Quezada Guaicha propuso acción extraordinaria de protección por presunta vulneración a su derecho al trabajo, alegando que en la sentencia de casación los jueces de la Sala Especializada no mandaron a que se le paguen todas las remuneraciones y demás valores inherentes al cargo por el tiempo que ha durado el cese de su trabajo. La Corte Constitucional conoció dicho caso bajo el número 1921-11-EP y en sentencia del 23 de octubre de 2013, estimando que no existió vulneración del derecho al trabajo, pero que la sentencia de casación careció de motivación por no resolver el punto referente a la procedencia del pago de emolumentos dejados de recibir, resolvió declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación; aceptar la acción extraordinaria de protección; y, como medida de reparación, dejar sin efecto la sentencia impugnada, disponiendo que sean otros jueces nacionales quienes conozcan y resuelvan el recurso de casación.³

6. Devuelto el proceso a la Corte Nacional de Justicia, nuevos jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo dictaron, el día 26 de junio de 2014, una nueva sentencia en el juicio de casación (juicio No. 514-2013). En dicha sentencia, la Sala Especializada resolvió casar la sentencia dictada el 16 de septiembre de 2009 por la Primera Sala TDCA No. 1, declarando legal el acto administrativo impugnado, contenido en la resolución dictada el 18 de octubre de 2005 por el Director General del IESS, mediante la cual se decidió destituir de su cargo al actor. De esta sentencia, el señor José Quezada solicitó su aclaración, lo cual fue denegado mediante auto del 1 de agosto de 2014.

7. El 14 de agosto de 2014, el señor José Temístocles Quezada Guaicha (en adelante “el accionante”), propuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada el 26 de junio de 2014.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 088-13-SEP-CC dictada dentro del caso No. 1921-11-EP, aprobada con el voto de cinco jueces constitucionales, estando ausentes los otros cuatro jueces.

8. El 12 de febrero de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la causa, misma que fue sorteada al juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa. El mencionado juez avocó conocimiento mediante auto dictado el 12 de febrero de 2015, por el cual solicitó informe detallado y argumentado de descargo a los jueces de la Sala Especializada.

9. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo de 09 de julio de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso a la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez.

10. El 4 de junio de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique a los legitimados pasivos, así como a los terceros con interés en la causa.

II. Competencia

11. 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 lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (a partir de ahora “**CRE**”); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “**LOGJCC**”).

III. Alegaciones de las partes

Fundamentos y pretensión de la acción

12. El accionante manifiesta que se le ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica. Para ello, realiza en su demanda una extensa explicación cronológica de antecedentes del caso, concluyendo lo siguiente: *“Como se darán cuenta señores Jueces, si se admitiera esta Acción Extraordinaria de Protección se sentaría un precedente en favor de todos aquellos servidores públicos, que luego de un largo proceso judicial han alcanzado una sentencia donde se determina la ilegalidad de un acto administrativo como es la destitución; y, que más tarde, cuando se pretende el reconocimiento y pago de sus remuneraciones o retribuciones dejadas de percibir, otra sentencia ordena que es procedente su destitución a pesar que existe una sentencia que se halla ejecutoriada por mandato de la ley que dice lo contrario”*.

13. En escrito presentado el 27 de abril de 2017, constante a foja 41 del expediente constitucional, el accionante suma a su pretensión que se declaren vulnerados los derechos a la motivación y al trabajo, porque, según expresa, *“se pretende bajo*

decisiones inconstitucionales desconocer y deslindar de responsabilidad al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS del pago de las remuneraciones que dejó de percibir por una destitución ilegal e inconstitucional de la cual fui víctima (...)”.

Autoridades jurisdiccionales demandadas

14. A foja 28 del expediente constitucional, consta que con fecha 3 de septiembre de 2015 los jueces nacionales Cynthia Guerrero, Álvaro Ojeda y Pablo Tinajero, remitieron informe manifestando que la sentencia de casación impugnada se encuentra debidamente motivada, conforme los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan y conforme la jurisdicción y la competencia que tenían en su momento los jueces que la suscribieron, habiéndose respetado el debido proceso. Por tanto, según expresan, *“ésta será tenida como informe suficiente; y, por tanto, solicitamos se rechace la acción extraordinaria de protección”*.

15. En posterior oficio presentado el 22 de septiembre de 2015, el Presidente de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, manifestó que los jueces de la Sala Especializada ya informaron sobre la sentencia expedida el 26 de junio de 2014, conforme la jurisdicción y competencia que tenían en su momento los jueces y conjuer nacionales que suscribieron dicha sentencia.

IV. Análisis Constitucional

16. En sentencia No. 1967-14-EP/20, la Corte Constitucional determinó que se debe hacer un esfuerzo razonable para analizar si, a partir de los cargos formulados por el accionante, cabe establecer la vulneración al derecho fundamental invocado.

17. En el presente caso, el accionante señala que se le han vulnerado los derechos al trabajo, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica. Respecto a los dos primeros, como se manifestó en el párrafo 13 *supra*, la alegación del accionante se limita a que *“se pretende bajo decisiones inconstitucionales desconocer y deslindar de responsabilidad al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS del pago de las remuneraciones que dejó de percibir por una destitución ilegal e inconstitucional de la cual fui víctima (...)*”. De ello se observa que, si bien se expresa cuáles son los derechos presuntamente vulnerados, el accionante no menciona una base fáctica⁴, pues remite su argumento a una situación general y no indica cuál sería el

⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18.2: *“Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión judicial de la autoridad judicial” (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción”*.

aspecto concreto de la acción u omisión judicial, cuya consecuencia habría sido la vulneración de los derechos que alega. Por esta razón, tampoco cumple con una justificación jurídica por la que sustente cómo la acción u omisión vulneraría sus derechos. Es así que, pese a haber efectuado un esfuerzo razonable, esta Corte no pudo identificar un argumento mínimamente completo, respecto a las supuestas vulneraciones de los derechos al trabajo y al debido proceso en la garantía de la motivación. Por lo cual, el presente caso se analiza a la luz del siguiente problema jurídico:

¿La sentencia impugnada en la especie vulnera el derecho a la seguridad jurídica de José Temístocles Quezada Guaicha, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

18. En lo que respecta a la presunta vulneración a la seguridad jurídica, el accionante ha expresado que de admitirse esta acción “*se sentaría un precedente en favor de todos aquellos servidores públicos, que luego de un largo proceso judicial han alcanzado una sentencia donde se determina la ilegalidad de un acto administrativo como es la destitución; y, que más tarde, cuando se pretende el reconocimiento y pago de sus remuneraciones o retribuciones dejadas de percibir, otra sentencia ordena que es procedente su destitución a pesar que existe una sentencia que se halla ejecutoriada por mandato de la ley que dice lo contrario*”.

19. El derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución del Ecuador, “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Esta Corte se ha pronunciado de la siguiente manera con relación a este derecho:

Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad⁵.

20. Como se vio, la alegación del accionante acerca de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 de la Constitución), se sustenta en la expectativa de un precedente que obedece a un razonamiento, según el cual, no cabría que una sentencia posterior revierta una situación jurídica que ya fue resuelta.

21. En el caso *sub judice*, los nuevos jueces que conocieron el recurso de casación, en virtud de haber sido dejada sin efecto la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2011

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párrs. 21-23.

por la Sala Especializada, no se encontraban obligados a fallar en el mismo sentido que esta, ni en ningún otro sentido fijado de antemano. En el caso, de acuerdo al principio de independencia judicial en su vertiente positiva⁶, los nuevos jueces contaban con la garantía de poder resolver de manera autónoma, según su mejor criterio respecto a los elementos fácticos, probatorios y normativos del caso, de acuerdo a su sana crítica y a los parámetros de obligatoria observancia, como son las distintas garantías del debido proceso, tales como la motivación, cumplimiento de normas y derechos de las partes, entre otros que suponen una adecuada marcha de la administración de justicia.

22. De la revisión de la sentencia dictada el 26 de junio de 2014, por los nuevos jueces que conformaron la Sala de lo Contencioso Administrativo, consta expresamente en su numeral 2.1.-, que: *“En cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional se procederá a analizar nuevamente el recurso de casación que fue interpuesto dentro del presente caso...”*. Es así que la Sala Especializada procedió a realizar un nuevo examen íntegro del recurso de casación, pues la sentencia del 27 de septiembre de 2011 había sido dejada sin efecto y por tanto procedía un pronunciamiento totalmente nuevo justamente por parte de estos nuevos jueces.

23. En consecuencia, los jueces que conformaron la nueva Sala de lo Contencioso Administrativo, se encontraban sujetos a observar únicamente las normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano aplicadas a los hechos del caso en particular, a fin de realizar su análisis jurisdiccional de forma autónoma. En el presente caso, el sentido de la decisión adoptada el 27 de septiembre de 2011 por la Sala Especializada (*supra*, párr. 4) que fue posteriormente dejada sin efecto por esta Corte, no constituía parte del ordenamiento jurídico ni era de observancia obligatoria para la nueva Sala cuya sentencia se impugna. Cabe señalar, además, que la sentencia No. 088-13-SEP-CC dentro del caso No. 1921-11-EP únicamente dispuso el reenvió, sin indicarle en su parte dispositiva a la nueva Sala juzgadora ningún lineamiento para la toma de su decisión. Es así que, en el presente caso, no existió vulneración a la seguridad jurídica.

24. Finalmente y en virtud de lo expuesto, es preciso distinguir que los nuevos jueces que resuelvan una causa cuya sentencia ha sido dejada sin efecto, no se encuentran obligados a fallar de una determinada manera, contando con plena independencia para

⁶ Dicho principio tiene conexión además con el derecho al debido proceso en la garantía del juez independiente e imparcial constante en el artículo 76, numeral 7, letra k). Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 3-19-CN/20, voto mayoritario, párrs. 27-28. En el párr. 27 de dicho voto, se menciona: *“sin un juez independiente no se pueden cumplir las garantías del debido proceso como por ejemplo la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de los justiciables por parte de las autoridades judiciales, el derecho a la defensa o la motivación, puesto que estas y otras requieren que el juez pueda interpretar la ley y argumentar jurídicamente de forma autónoma (independencia positiva)”*.

pronunciarse según su sana crítica, siempre que se observen, respeten y garanticen los presupuestos de los derechos constitucionales. El apartamiento del sentido de una decisión anterior, dejada sin efecto, no constituye vulneración a la seguridad jurídica.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **No. 1326-14-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 2 de septiembre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL